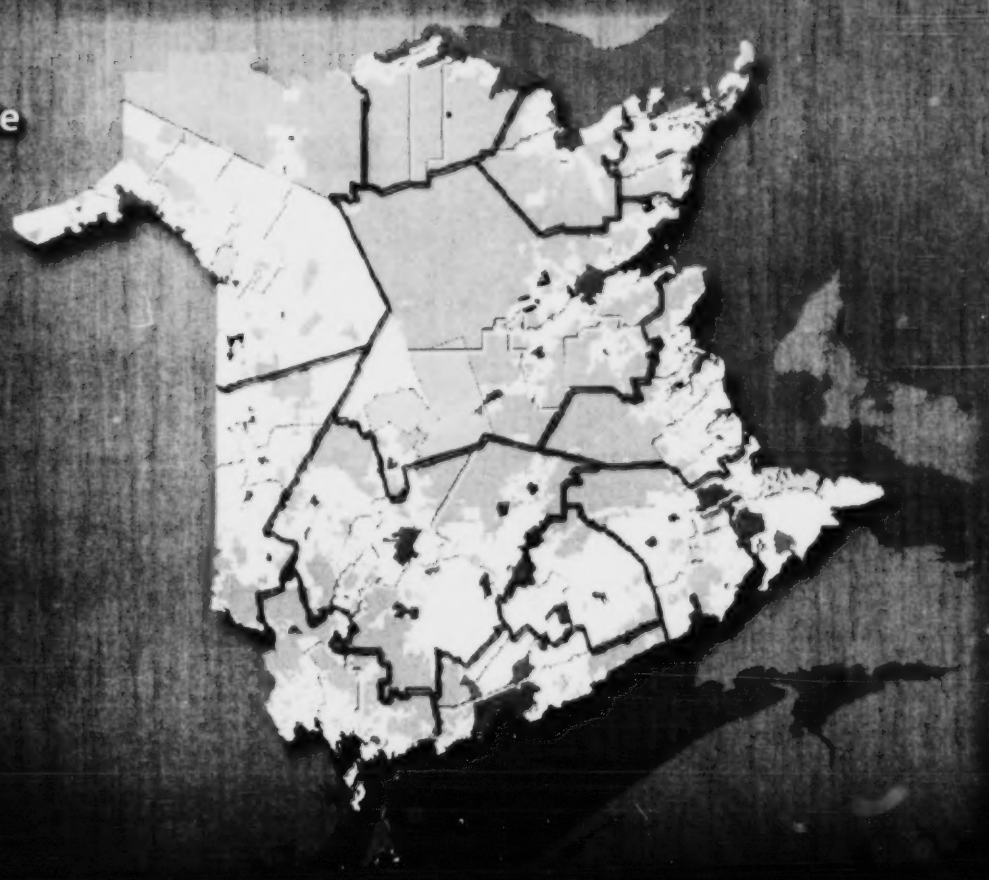
Bâtir des gouvernements locaux et des régions viables :

plan d'action pour l'avenir de la gouvernance locale au Nouveau-Brunswick

Rapport du commissaire sur l'avenir de la gouvernance locale



Jean-Guy Finn Commissaire novembre 2008

Bâtir des gouvernements locaux et des régions viables :

plan d'action pour l'avenir de la gouvernance locale au Nouveau-Brunswick

Rapport du commissaire sur
l'avenir de la gouvernance locale

Jean-Guy Finn
Commissaire
novembre 2008

ISBN 978-1-55471-181-9

Imprimé au Nouveau-Brunswick

CNB 5434

Remerciements

Un grand nombre de personnes ont participé à différents aspects de la présente étude sur l'avenir de la gouvernance locale au Nouveau-Brunswick. Leur contribution est grandement appréciée. Je remercie de leur aide les trois conseillers spéciaux désignés, Gérard Belliveau, André Leclerc et Patrick Woods, qui ont chacun contribué à l'étude en partageant leur vaste expérience en matière de gouvernance locale et leurs connaissances professionnelles. Ils ont pris part à de nombreuses séances de travail et ont consacré d'innombrables heures à analyser les ensembles de données et à évaluer divers modèles de gouvernance tout en continuant à servir fidèlement leur employeur respectif. Je leur suis reconnaissant pour les perspectives éclairées et équilibrées qu'ils ont su apporter à nos délibérations.

Je veux exprimer ma gratitude à Martin Corbett pour sa précieuse contribution à titre d'agent de liaison auprès du commissaire. Non seulement a-t-il collaboré à notre travail de manière exemplaire, mais il a mis à notre disposition sa remarquable connaissance des gouvernements municipaux au Nouveau-Brunswick. Il a de plus facilité l'accès aux banques de données et aux experts du ministère des Gouvernements locaux et préparé d'importantes rencontres avec divers autres ministères et organismes du gouvernement provincial. Ses compétences et son dévouement nous ont grandement aidés dans la préparation du rapport.

Je suis redevable à Jean Murdoch qui, à titre d'adjointe administrative, s'est occupée de la logistique. De la supervision de notre site Web, à la gestion de la correspondance, à l'organisation de douzaines de réunions, tant à l'interne qu'avec des groupes et des personnes de l'extérieur, son sens de l'organisation et son entregent nous ont très bien servis.

Bon nombre de personnes, groupes et organisations ont fait parvenir au commissaire des commentaires ou des lettres exprimant leur point de vue sur la question à l'étude. La plupart ont choisi de s'exprimer par l'intermédiaire de notre site Web, mais quelques-uns se sont présentés en personne. Il s'agit là d'une importante contribution que les individus, groupes et organisations ont su apporter à l'examen de la gouvernance locale. Je désire les remercier de leurs efforts et pour le professionnalisme avec lequel ils ont agi. Je suis particulièrement heureux de l'intérêt marqué démontré par les quatre associations représentant les municipalités (Association francophone des municipalités du Nouveau-Brunswick, Association des administrateurs municipaux du Nouveau-Brunswick, Association des cités du Nouveau-Brunswick, Inc. et Union des municipalités du Nouveau-Brunswick). Elles m'ont fait part, avec conviction, des préoccupations de leurs membres à l'égard de l'avenir de la gouvernance locale dans la province. Je les remercie pour le temps qu'elles ont consacré à la préparation de leurs mémoires et pour la qualité de leurs interventions sur nombre de sujets pertinents.

Je veux souligner l'information fort intéressante et pertinente fournie par les représentants de la municipalité régionale du Cape Breton, de la municipalité régionale de comté de Rivière-du-Loup et du ministère responsable des affaires municipales de la Colombie-Britannique.

Je désire également exprimer ma reconnaissance à tous ceux et celles qui ont participé aux 25 études antérieures menées depuis le début des années 1970 et portant sur divers aspects de la gouvernance locale au Nouveau-Brunswick. Pris globalement, leurs travaux me furent fort utiles. Bon nombre des conseils formulés dans les études en question ont été repris dans ce rapport.

Aux employés du ministère des Gouvernements locaux ainsi que des divers autres ministères et organismes gouvernementaux qui ont apporté leur aide, fait part de leur position et offert leurs services, je veux dire merci. Ils sont trop nombreux pour les nommer tous. Je veux cependant qu'ils sachent que j'apprécie grandement leur appui ainsi que le temps et l'énergie qu'ils ont consacrés à ces tâches.

Le contenu de ce rapport relève entièrement du commissaire. Je suis seul responsable de toutes les recommandations énoncées dans ce rapport. L'utilisation du « nous » dans le rapport ne réfère qu'à moi-même.

Jean-Guy Finn
Commissaire à l'avenir de la gouvernance locale

Table des matières

Chapitre 1
Introduction 5

Partie I
Concepts de gouvernance locale 11

Chapitre 2
Théorie générale et pratique des gouvernements locaux 13

Chapitre 3
Modèles de gouvernance locale 21

Partie II
Situation au Nouveau-Brunswick 27

Chapitre 4
Portrait des structures locales actuelles au Nouveau-Brunswick . . . 29

Chapitre 5
Inadaptation de la gouvernance locale :
plaidoyer pour le changement 49

Partie III
Nouveau cadre d'organisation 77

Chapitre 6
Adaptation des structures locales de prise
de décision et de livraison de services 79

Chapitre 7
Organisation des entités municipales proposées 87

Chapitre 8
Renforcement des capacités par la collaboration régionale 101

Chapitre 9
Planifier pour mieux gouverner 123

Chapitre 10
Vers une plus grande autonomie fiscale
pour les gouvernements locaux 137

Chapitre 11
Rationalisation des fonctions du gouvernement
provincial liées à la gouvernance locale 165

Chapitre 12
Imputabilité et transparence dans le
gouvernement municipal moderne 175

Chapitre 13
Modernisation de la législation relative
aux gouvernements locaux 185

Partie IV
Voie du renouvellement 191

Chapitre 14
Conclusions et considérations relatives à la mise en œuvre 193

Annexe A
Liste des recommandations(par sujet) 199

Annexe B
Liste des mémoires 209

Bibliographie 210

Acronymes

ACNB - Association des cités du Nouveau-Brunswick, Inc.
ADEC - Agence de développement économique communautaire
AFMNB - Association francophone des municipalités du Nouveau-Brunswick
AIMS - Atlantic Institute for Market Studies
APECA - Agence de promotion économique du Canada atlantique
CAMEU - Commission d'appel en matière d'évaluation et d'urbanisme
CCC - Comité consultatif communautaire
CCP - Comité consultatif de planification
CDAR - Commission du district d'aménagement rural
CGDS - Commission de gestion des déchets solides
CLD - Centre local de développement
Conseil du DSR - Conseil du district de services régionaux
CSGM - Commission des services du Grand Moncton
CUTER - Commission sur l'utilisation des terres et l'environnement rural
DG - Directeur général
DSL - District de services locaux
DSR - District de services régionaux
ENB - Entreprises Nouveau-Brunswick
FCC - Fonds Chantiers Canada
FCM - Fédération canadienne des municipalités
FIMR - Fonds sur l'infrastructure municipale rurale
GRC - Gendarmerie royale du Canada
GSL - Gestionnaire des services locaux
MAL - Membre de l'Assemblée législative
MRC - Municipalité régionale de comté
MRH - Municipalité régionale d'Halifax
OCC - Organismes, conseils et commissions
OCDE - Organisation de coopération et de développement économiques
OMUNB - Organisation des mesures d'urgence du Nouveau-Brunswick
PITA - Plan d'identification des terres agricoles
PME - Petites et moyennes entreprises
PMPSM - Programme de mesure de la performance des services municipaux
PSR - Plan stratégique régional
SM - Sous-ministre
SMA - Sous-ministre adjoint
SNB - Services Nouveau-Brunswick
SP - Sécurité publique Canada
UMNB - Union des municipalités du Nouveau-Brunswick

Aperçu

Chapitre 1
Introduction

1.1 Contexte 5
1.2 But et portée de la présente étude 7
1.3 Procédure 8
Annexes
Annexe 1 : Lettre de nomination 9
Annexe 2 : Carde du mandat 10

Chapitre 1
Introduction

1.1 Contexte

La présente étude traite de l'avenir des institutions de gouvernance locale du NouveauBrunswick. Elle a été annoncée en septembre 2007 en réponse à une recommandation formulée dans le rapport final du Groupe de travail provincial sur l'autosuffisance intitulé **La Voie de l'autosuffisance – Un projet de société**. Parlant d'efficience et d'efficacité dans le secteur public au Nouveau-Brunswick, le Groupe de travail faisait remarquer que :

> *La taille et le nombre d'administrations locales dans la province contraignent fondamentalement la capacité de gouvernance locale à confronter les défis à venir et ne contribuent pas à créer des communautés désirables, fonctionnelles et durables à des coûts équitables et abordables pour les contribuables. Si la province est pour atteindre l'autosuffisance d'ici 2026, les communautés du Nouveau-Brunswick, par l'entremise de leurs gouvernements locaux, doivent être en mesure de contribuer collectivement à cet objectif* (2007, p. 16).

Le Groupe de travail recommanda que le gouvernement nomme, dans un délai d'un an, ... *un commissaire pour évaluer le travail fait à ce jour et faire des recommandations sur la structure des gouvernements locaux, y compris l'impôt foncier, les subventions inconditionnelles, la planification de l'utilisation du sol et la prestation de services régionaux* (2007, p. 17). Les particularités du mandat du commissaire sont expliquées plus en détail ci-après.

Bien qu'il s'agisse de la première fois que les gouvernements locaux du NouveauBrunswick soient l'objet d'une évaluation à l'égard de leur contribution potentielle à l'autosuffisance, le besoin d'adapter les institutions de gouvernance locale aux présentes conditions démographiques, socio-économiques et environnementales n'est pas un fait nouveau. Depuis que le cadre institutionnel de gouvernance locale actuel a été établi en 1967, après le dépôt du rapport Byrne en 1963, plus de 25 études ont été réalisées sur divers aspects de la gouvernance locale dans la province. Comme l'indique la liste qui suit, plusieurs furent accompagnées de vastes consultations publiques.

Aucune de ces études n'a toutefois enquêté sur le système d'administration municipale dans son ensemble. Et, des centaines de recommandations issues de ces études, peu ont été mises en œuvre. Des mesures isolées et ponctuelles ont bien été proposées par divers gouvernements provinciaux, mais elles ne sont pas parvenues à s'attaquer aux problèmes structuraux avec lesquels l'actuel système de gouvernance locale doit composer. Des décisions à la pièce prises au fil des années, comme celle des années 1970 touchant l'impôt applicable aux propriétés résidentielles et celle des années 1990 concernant la formule de subventions inconditionnelles, ont sans doute contribué à aggraver la situation.

Dans les prochains chapitres, nous ferons référence aux nombreuses études menées depuis 1967, car, collectivement, elles fournissent un certain éclairage sur les problèmes du secteur municipal et inspirent bon nombre des recommandations présentées dans ce rapport. À ce stade, il suffit de souligner que les problèmes entourant le fonctionnement des institutions de gouvernance locale ont commencé à poindre presqu'immédiatement après la mise en œuvre des réformes municipales des années 1960, lesquelles faisaient partie intégrante du

Figure 1 : Études et examens de la gouvernance locale commandés par le gouvernement

Depuis 1971 (par ordre chronologique)

Report of the Royal Commission on the Greater Moncton Area, 1971

Report of the Royal Commission on the Greater Fredericton Area, 1971

Report of the Task Force on Municipal Structure and Financing in New Brunswick, 1972 (consultations publiques)

Rapport du Comité d'étude sur les régions du Nouveau-Brunswick non constituées en municipalité, 1976 (consultations publiques)

Report on the Implementation of Local Government in Non-Incorporated Areas of New Brunswick, and Related Matters, 1976

Les services de police au Nouveau-Brunswick : le 21e siècle, 1992

Renforcement des administrations municipales dans les centres urbains du Nouveau-Brunswick, 1992

A Review of the Real Property Taxation System in New Brunswick, 1993 (consultations publiques)

Commission sur l'utilisation des terres et l'environnement rural, 1993 (consultations publiques)

La communauté urbaine du Grand Moncton – La force de la collaboration, 1994 (consultations publiques)

La Cité de Miramichi : Notre Avenir – Unité : Source de Force, 1994 (consultations publiques)

Étude de la formule de subvention sans condition, 1996

Étude de la subvention sans condition du Nouveau-Brunswick, 1996

Provincial-Municipal Fiscal Arrangements, 1997

Un ensemble de collectivités pour un avenir plus solide – Option d'administration locale pour la région métropolitaine de Saint John, 1997 (consultations publiques)

Bâtir ensemble – C'est la force : Options d'administration locale pour la région du Madawaska, 1997 (consultations publiques)

Préparer l'avenir : une communauté d'intérêts – Options d'administration locale pour la région de Campbellton, 1997 (consultations publiques)

Communautés et Coopération – Options d'administration locale pour la région de Dalhousie, 1997 (consultations publiques)

Taxation Issues in Local Service Districts in New Brunswick, 1997

Rapport du Comité consultatif de révision de la Loi sur les municipalités, 1998 (des représentants des municipalités étaient membres du comité)

Une révision du cadre législatif des districts de services locaux, 1999

Possibilités d'améliorer l'administration locale au Nouveau-Brunswick, 1999 (consultations publiques)

Une vision pour la gouvernance locale au Nouveau-Brunswick, 2001 (des représentants des municipalités étaient membres de la Table ronde de la ministre)

Review of the Provision of Government Services to Local Services Districts and Property Taxation Levels, 2002

Rapport définitif du Comité spécial de la gouvernance locale et de la collaboration régionale, 2003 (consultations publiques)

Rapport de l'étude portant sur la Commission de la capitale provinciale, 2003

programme de Chances égales pour tous du gouvernement de Louis J. Robichaud. Il s'agissait de la première réforme municipale complète entreprise au NouveauBrunswick depuis la *Counties Incorporation Act* de 1877. Certains problèmes rencontrés après 1967 découlaient du régime de gouvernance locale précédent, mais plusieurs étaient le résultat des nouvelles structures mises en œuvre dans le cadre du programme de Chances égales pour tous. En effet, ce qui a été dépeint par certains comme une « révolution » en matière d'administration municipale a engendré son propre lot de problèmes. De l'opinion de certains experts (Plunkett, 1965 et Rowat, 1969), le traitement plutôt superficiel fait par le rapport Byrne (1963) de la question de l'organisation de l'administration municipale (modification des frontières et fusions municipales en particulier), de même que l'approche sélective adoptée par le gouvernement dans la mise en œuvre de ses recommandations, sont en partie responsables des difficultés qui ont suivi. En 1972, seulement cinq ans après la mise en place du nouveau système municipal, les problèmes éprouvés étaient suffisamment graves pour que le gouvernement de l'époque nomme un groupe de travail (le 1er rapport Allen) pour étudier la façon de remédier aux problèmes de financement et de structure les plus manifestes. Il s'agissait de la première d'une série d'études commandées par les gouvernements successifs sur la question de la gouvernance locale, la plus récente étant le rapport d'un comité spécial de l'Assemblée législative déposé en 2003.

1.2 But et portée de la présente étude

La présente étude a comme objectif d'examiner les structures en place et de recommander des options pour la réorganisation de l'administration locale au Nouveau-Brunswick, en prenant en considération les conditions démographiques, sociales et économiques actuelles ainsi que les tendances prévues. Elle examine les façons de bâtir des collectivités solides et de les positionner pour qu'elles contribuent à l'objectif d'autosuffisance du gouvernement provincial, mais qu'elles en soient aussi bénéficiaires. Elle pose comme principe qu'une gouvernance solide, efficace et durable à l'échelle locale est nécessaire pour l'atteinte de l'autosuffisance. Le développement économique provincial dépend, en grande partie, de gouvernements locaux forts, bien organisés et dynamiques.

L'étude examine l'ensemble des éléments du système d'administration municipale au Nouveau-Brunswick. Il s'agit du premier examen exhaustif et intégré de la gouvernance locale mené dans la province en quarante ans, ou depuis la mise en œuvre du programme de Chances égales pour tous en 1967.[1]

Les éléments clés du mandat du commissaire sont énumérés dans la lettre de nomination du premier ministre Shawn Graham, datée du 17 septembre 2007 :

> *Dans votre rôle en tant que commissaire, je m'attends à ce que vous examiniez les éléments fondamentaux de la gouvernance locale et que vous élaboriez un plan d'action pour apporter des améliorations à l'ensemble du système. Les éléments suivants en particulier sont compris dans le cadre de l'examen :*

1. *structure et organisation de la gouvernance locale dans la province,*
2. *coopération régionale entre les entités de gouvernance locale (notamment en matière de développement économique et d'aménagement du territoire),*
3. *ententes de financement avec les gouvernements locaux,*
4. *impôt foncier,*
5. *cadre législatif lié au plan d'action.*

Des renseignements additionnels relativement au mandat du commissaire sont donnés dans un autre document intitulée **Cadre de l'examen du commissaire**. Les documents en question sont joints au présent chapitre.

En décrivant le mandat du commissaire, il est également important d'indiquer clairement ce sur quoi il ne porte pas. Ainsi, faut-il le préciser, il ne se rapporte pas au statut des gouvernements locaux au sein du système politique canadien, bien que ce sujet soit intéressant. Lors de l'adoption de l'*Acte de l'Amérique du Nord Britannique*, qui a mené à l'établissement du Canada en tant que pays, aucun système d'administration municipale ne fut reconnu. Il était fait mention des gouvernements locaux seulement comme l'une des responsabilités relevant des provinces. Par conséquent, les gouvernements locaux n'ont

1 Le rapport de la Table ronde de la ministre de 2001 (**Une vision pour la gouvernance locale au Nouveau-Brunswick – Rapport de la Table ronde de la ministre sur la gouvernance locale**) a examiné les principaux éléments du système de gouvernance locale. Cependant, la réponse fournie par le gouvernement à ce rapport prit la forme d'une série de propositions relativement indépendantes les unes des autres. Le rapport ne donna pas lieu à la mise en œuvre de mesures intégrées de réforme.

aucune position constitutionnelle assurée. Ils existent en autant que les gouvernements provinciaux le veulent. Ils exercent des pouvoirs qui leur sont délégués par les gouvernements provinciaux. Toute action entreprise par les gouvernements locaux doit avoir été autorisée par une loi provinciale. Cette répartition des compétences ne peut être changée que par une modification à la Constitution, ce qui, bien sûr, ne relève clairement pas du mandat et de l'autorité du commissaire. Par conséquent, dans le cadre de ce rapport, il ne sera pas question du statut des municipalités au sein du système politique du Nouveau-Brunswick. Nous nous prononcerons ni pour ni contre le présent statut constitutionnel des municipalités. Cette tâche doit être laissée aux organisations politiques provinciales ou nationales qui représentent les municipalités.

Dans le présent examen, nous présumons que l'existence des municipalités du NouveauBrunswick continuera, dans l'avenir prévisible, de dépendre du gouvernement provincial. Ceci ne nous empêche cependant nullement de reconnaître que les gouvernements locaux au Nouveau-Brunswick, comme dans le reste du pays, ont évolué au cours des années et qu'ils sont maintenant largement considérés comme un ordre de gouvernement légitime et nécessaire. Cette évolution s'est produite malgré leur statut constitutionnel.

1.3 Procédure

La méthode et le processus choisis pour mener le présent examen sont différents de ceux adoptés par plusieurs études précédentes portant sur l'organisation des gouvernements locaux au Nouveau-Brunswick. L'approche empruntée par le gouvernement dans ce cas-ci a été en grande partie influencée par l'abondance des documents produits sur le système de gouvernance locale dans cette province ainsi que par les vastes consultations publiques tenues sur le sujet au cours des dernières années. Le commissaire avait accès à une quantité considérable d'avis d'experts, de commentaires d'intervenants du milieu ainsi que du public.

Dès lors, le travail du commissaire fut largement axé sur l'analyse d'études existantes ainsi que sur l'examen des régimes de gouvernance locale en place dans un certain nombre d'autres provinces. Même si aucune audience publique n'eut lieu dans le cadre de cet examen, les groupes d'intervenants furent invités à participer, et les résidants et les parties intéressées eurent l'occasion de présenter leur point de vue. Un site Web du commissaire a été créé pour favoriser la communication avec le grand public et les groupes d'intervenants. Plusieurs personnes ont exprimé leur point de vue par l'entremise de ce site.

Dès le début de son mandat, le commissaire a rencontré les ministères et organismes gouvernementaux pertinents pour expliquer son mandat, mais aussi pour les écouter et connaître leurs plans futurs, lesquels peuvent avoir une incidence sur la gouvernance locale. Il a aussi rencontré individuellement ces mêmes ministères et organismes pour aborder certaines questions de façon plus approfondie. Plusieurs ont soumis des documents écrits à l'appui de leur présentation orale. De plus, des réunions ont été organisées avec différents groupes d'intervenants et les organismes représentant les municipalités ainsi que les districts de services locaux (DSL). Certains ont choisi de soumettre des communications écrites, d'autres de donner des présentations orales.

L'examen de la gouvernance locale s'est effectué par étape et selon l'ordre suivant :

1. élaboration d'un plan de travail et collecte de données et de renseignements – d'octobre à décembre 2007,
2. analyse documentaire, analyse des données et des renseignements et identification d'options potentielles de restructuration – de janvier à mars 2008,
3. relevé des écrits et validation des options – d'avril à la mi-juin 2008,
4. formulation de recommandations, conception du plan d'action et rédaction du rapport de la mi-juin à septembre 2008.

L'équipe de travail, composée des trois conseillers spéciaux ainsi que de représentants du ministère des Gouvernements locaux, s'est réunie régulièrement, en moyenne une fois toutes les deux semaines, entre les mois d'octobre 2007 et de septembre 2008. Elle eut également recours aux communications électroniques pour échanger des renseignements et procéder à l'analyse des données.

Annexe 1 : Lettre de nomination

Cabinet du premier ministre
Office of the Premier

Nouveau-Brunswick
CANADA

Le 17 septembre 2007

Monsieur Jean-Guy Finn
129, prom. Ascot
Fredericton (N.-B.)
E3B 6G1

Objet : Rôle du commissaire quant à l'avenir de la gouvernance locale

Monsieur Finn,

J'aimerais profiter de l'occasion pour vous remercier d'avoir accepté d'agir à titre de commissaire à l'avenir de la gouvernance locale au Nouveau-Brunswick. Cette affectation comportera sans aucun doute des défis, mais elle peut aussi permettre l'amorce de changements positifs et importants. Si nous voulons atteindre l'objectif d'autosuffisance que nous nous sommes fixé d'ici 2026, le système de gouvernance locale doit être en mesure d'apporter sa contribution.

Dans votre rôle de commissaire, je m'attends à ce que vous examiniez les éléments fondamentaux du système de gouvernance locale et que vous élaboriez un plan d'action pour y apporter des améliorations. Vous devrez plus spécifiquement étudier les éléments suivants :

1. structure et organisation de la gouvernance locale dans la province;
2. coopération régionale entre les entités de gouvernance locale (notamment en matière de développement économique et d'aménagement du territoire);
3. ententes de financement entre la province et les gouvernements locaux;
4. impôt foncier;
5. cadre législatif lié au plan d'action.

Votre mandat est décrit de manière plus détaillée dans le document qui accompagne la présente lettre.

Au cours des années, de nombreux rapports, études et consultations ont été menés sur divers aspects du système de gouvernance locale au Nouveau-Brunswick. Votre travail devra examiner la pertinence de ces études et consultations dans le contexte actuel et tenant compte des questions et enjeux auxquels les gouvernements locaux et les collectivités devront faire face dans les années à venir. Le ministère des Gouvernements locaux verra à ce que vous obteniez copies des documents en question.

Tél./Téléphone : (506) 453-2144
Téléc./Fax : (506) 453-7407
Email/Courriel : premier@gnb.ca

PO Box 6000
Fredericton
New Brunswick
Canada E3B 5H1

Case postale 6000
Fredericton
Nouveau-Brunswick
Canada E3B 5H1

Le partage actuel des responsabilités en matière de services entre les gouvernements locaux et le gouvernement provincial, partage dont les conditions générales ont été mises en place grâce aux réformes du programme de Chances égales pour tous, a, selon nous, bien servi le Nouveau-Brunswick. Le plan d'action que vous présenterez dans le cadre de votre rapport final devrait donc servir de complément à ce partage ainsi qu'aux principes fondamentaux du programme de Chances égales pour tous.

À l'étape de la formulation préliminaire de vos recommandations, je m'attends à ce qu'un dialogue soit amorcé avec les principaux intervenants du milieu des gouvernements locaux. Ce dialogue vous permettra de connaître l'opinion des intervenants à l'égard des directions envisagées.

Trois personnes ayant des compétences dans le secteur de la gouvernance locale ont été désignées pour vous épauler dans l'exécution de votre mandat. De plus, une adjointe administrative sera disponible à temps partiel ainsi qu'une autre personne chargée de gérer les questions de communication et de relations publiques. Pendant la durée de l'étude, le sous-ministre du ministère des Gouvernements locaux servira de point de contact avec mon bureau. Le ministère des Gouvernements locaux verra aussi à vous assigner un agent de liaison qui pourra vous appuyer dans l'exécution de votre mandat.

Votre rapport final devra être présenté au gouvernement au début de l'automne 2008. Cette échéance est particulièrement importante compte tenu des ententes de financement qui existent présentement avec les gouvernements locaux. En effet, les ententes actuelles arrivent à terme à la fin de 2008, et toute modification législative nécessaire à la mise en place d'un nouveau plan de financement pour l'année 2009 devra donc être présentée à l'automne 2008.

Je tiens une fois de plus à vous remercier d'avoir accepté d'assumer ce rôle, et j'attends avec impatience de voir ce qui peut être fait pour insuffler une force et une vitalité renouvelées au système de gouvernance locale.
Je vous prie d'agréer, Monsieur Finn, l'assurance de mes sentiments les plus distingués.

Shawn Graham
Premier ministre

Pièce jointe

Copie : L'honorable Victor Boudreau, ministre des Gouvernements locaux
Bonny Hoyt-Hallett, sous-ministre, ministère des Gouvernements locaux

Annexe 2 : Cadre du mandat

Cadre de l'examen par le commissaire

1) Structure et organisation

Le commissaire étudiera la question de l'instauration d'une certaine forme de gouvernance locale dans les régions actuellement non constituées en municipalités. Les autres questions à aborder en ce qui a trait à la structure et à l'organisation des gouvernements locaux comprennent : l'examen de la capacité fiscale et administrative; les communautés d'intérêts et leur rapport à l'établissement des frontières des gouvernements locaux, les relations entre les régions urbaines, les banlieues et les milieux ruraux; les façons d'effectuer les restructurations; ainsi que les mesures incitatives à instituer pour encourager le changement. Le commissaire a pour tâche d'élaborer un plan d'action décrivant brièvement les options et les stratégies de gouvernance à envisager pour garantir la viabilité à long terme des gouvernements locaux et des collectivités qu'ils servent.

2) Coopération régionale

Le commissaire devra se pencher sur la question de la coopération régionale dans la planification et la prestation des services. Il devra examiner de façon plus particulière les enjeux (étalement urbain, coordination des sites industriels et commerciaux, désignation des parcs, protection des bassins versants et autres ressources) entourant l'aménagement du territoire, surtout dans les régions voisines des cités, des villes et des villages. Il devra aussi examiner la question du développement économique et le rôle que jouent les gouvernements locaux dans le développement des régions. Le plan d'action proposera, dans leurs grandes lignes, les structures et mécanismes susceptibles de favoriser davantage la coopération régionale et sous-régionale. Le commissaire examinera également les services qui peuvent être offerts de manière plus efficace et efficiente à l'échelle régionale et sous-régionale, ainsi que les implications de la régionalisation pour la structure des gouvernements locaux.

3) Dispositions de financement

Le commissaire étudiera toute la question du financement des gouvernements locaux, y compris les subventions aux municipalités, les sources alternatives de revenus et les façons de réduire les dépenses. En outre, le plan d'action proposé devra tenir compte des éléments suivants :

- le système actuel de subventions et les options pour l'avenir, notamment l'établissement d'un nouveau pacte fiscal entre la province et les gouvernements locaux,
- la possibilité de subventions conditionnelles futures (p. ex., pour les infrastructures),
- la possibilité de revenus additionnels provenant de nouvelles sources de taxation,
- la possibilité d'ententes de partage de revenus entre les municipalités,
- les autres sources potentielles de revenus,
- les économies au chapitre des dépenses,
- les incidences des arrangements de financement sur la structure des gouvernements locaux.

4) Impôt foncier

En vertu de son mandat, le commissaire devra procéder à un examen du régime d'impôt foncier, y compris la révision des coûts associés à la prestation des services de police, aux routes, à l'administration et au contrôle des chiens dans les régions non incorporées. Il étudiera aussi la question de l'application du taux d'impôt foncier provincial de 0,65 $ par tranche de 100 $ de la valeur imposable de la propriété et l'application des taux d'impôt foncier provinciaux de 1,50 $ et de 2,25 $ par tranche de 100 $ d'évaluation. Le commissaire présentera au gouvernement des options de remplacement à cet égard.

5) Cadre législatif

L'adoption d'importantes réformes du système de gouvernance locale exigera plusieurs modifications législatives. Le travail du commissaire comprend donc l'examen du cadre législatif applicable à la gouvernance locale dans la province. Le plan d'action proposé par le commissaire devra plus particulièrement tenir compte des éléments suivants : 1) l'incidence que la réforme de la gouvernance locale (structurelle et financière) aurait sur la législation et 2) les changements législatifs à apporter pour moderniser le cadre législatif de manière à refléter l'évolution des gouvernements locaux.

Partie I

Concepts de gouvernance locale

Aperçu

Chapitre 2
Théorie générale et pratique des gouvernements locaux

2.1 Nature des gouvernements locaux 13
2.2 Caractéristiques principales 14
2.3 Gouvernements locaux urbains et gouvernements locaux ruraux . . 15
2.4 Perspectives régionales 17
2.5 « Communauté d'intérêts » comme critère pour l'organisation 18

Chapitre 2

Théorie générale et pratique des gouvernements locaux

Avant de décrire le présent système de gouvernement local du Nouveau-Brunswick ou de proposer des solutions en vue de régler certains problèmes qui lui sont particuliers, il est utile de présenter quelques renseignements de base touchant ce niveau de gouvernance. Il est aussi essentiel de bien cerner certaines notions fondamentales telles l'« urbanité », la « ruralité », le « régionalisme » et la « communauté d'intérêts ». Ces concepts sont très importants compte tenu du type de structure et de prestation de services qui caractérise la gouvernance locale au Nouveau-Brunswick.

2.1 Nature des gouvernements locaux

Qu'entendons-nous par gouvernement local? Quel est son rôle et quel objectif vise-t-il? Quelle est sa raison d'être?

Dans le contexte canadien, les gouvernements locaux renvoient essentiellement aux municipalités, mais ils comprennent également une variété d'entités locales à vocation spécifique telles que les agences, les conseils et les commissions. Collectivement, ces institutions forment un régime ou un système de gouvernance locale.

Toute organisation a comme mission d'atteindre, de la façon la plus efficace possible, certains objectifs communs. Ainsi, les gens forment un gouvernement local quand ils évaluent qu'ils peuvent accomplir des choses pour leur bénéfice en collaborant, choses qu'ils ne peuvent efficacement accomplir seuls. Le gouvernement local constitue un mécanisme institutionnel et juridique qui permet aux gens d'agir collectivement pour assurer leur sécurité et leur bien-être général. Règle générale, on assiste à la naissance de gouvernements locaux lorsque les bénéfices que procure l'action commune l'emportent sur la liberté et les avantages individuels, ou lorsque des objectifs de société sont considérés comme mutuellement bénéfiques. Comme le dit Crawford, ... *les gouvernements locaux deviennent nécessaires quand des problèmes surgissent du fait que les gens établissent des liens suffisamment étroits ou quand il devient envisageable de se regrouper pour l'atteinte de buts mutuellement souhaités* (1954, p. 15).

[traduction] Souvent des collectivités vivant à proximité l'une de l'autre rencontrent des problèmes similaires, ce qui les amène à se regrouper en gouvernement local afin de mieux poursuivre une cause commune.

La forme que prend le gouvernement local est grandement influencée par ses deux rôles ou fonctions principales, soit l'**administration** (des services) et la **représentation** (l'expression de la volonté populaire). Conséquemment, le rendement d'un gouvernement local doit être évalué principalement selon son efficacité à s'acquitter de ces deux fonctions. Au fil du temps, et selon le contexte géographique, l'une ou l'autre de ces fonctions recevra davantage d'attention. L'accent sera mis sur l'un ou l'autre de ces rôles. Au Nouveau-Brunswick, comme dans la plupart des autres régions du Canada, au cours des dernières années, il semble que le gouvernement local soit surtout perçu comme un agent administratif ou de services. Le rôle de fournisseur efficace de services a tendance à l'emporter sur sa vocation démocratique. Il est toutefois important de prendre conscience qu'une fonction ne peut être assumée à l'exclusion de l'autre. Les institutions locales existent non seulement pour offrir certains services, mais également pour représenter la population. *La combinaison de ces rôles suggère que les gouvernements locaux sont en place pour offrir des services aux habitants d'une région en fonction de leurs besoins et de ce qu'ils souhaitent* (Tindal, 1977, p. 3). [traduction]

L'existence des gouvernements locaux se justifie donc sur deux plans : comme agent de services et comme instrument de démocratie. Certains, comme Alexis de Tocqueville, le célèbre auteur français du traité classique sur le mode de vie américain[1], considèrent les institutions municipales comme des éléments essentiels au développement démocratique. De Tocqueville les considérait comme des piliers de la démocratie, comme nécessaire à la préservation de la liberté. D'autres se sont portés à la défense des gouvernements locaux en invoquant leur proximité des gens. En étant plus près de la population, les gouvernements locaux seraient, de par leur nature, plus réceptifs que les autres ordres de gouvernement. Ainsi, Crawford soutient que ... *dans la mesure où des fonctions peuvent être exercées efficacement à l'échelle locale, elles ont plus de chances de répondre aux besoins de la population que si elles relèvent de tout autre gouvernement* (1954, p. 8). [traduction] D'autres, encore, considèrent les gouvernements locaux comme le lieu de formation des futurs acteurs politiques provinciaux et nationaux. Ce serait aussi là que la population ferait son apprentissage des pratiques démocratiques. Selon cette perspective, comme les gouvernements locaux sont nombreux, ils auraient pour effet de multiplier les occasions de participation des citoyens à la chose publique.

Cette vision du gouvernement local en tant qu'« instrument de démocratie » ne fait cependant pas l'unanimité. Certains sont d'avis qu'elle est trop abstraite et invoquent le faible intérêt des citoyens pour la politique municipale (illustré par la faible participation des électeurs et le manque de concurrence électorale) comme preuve qu'elle est démodée. Ceux-ci souhaitent évacuer le gouvernement local de sa dimension politique au nom de l'efficience et de l'efficacité. Les tenants de ce courant d'idées voient une raison plus pratique à l'existence des gouvernements locaux, soit le rôle d'agent de services. À leurs yeux, l'amélioration de la démocratie municipale constitue un obstacle au développement des entreprises. Ils insistent sur la dimension administrative de l'institution gouvernementale locale. Ils soutiennent même que les administrations locales pourraient très bien se passer des éléments démocratiques de leur organisation.

Une telle conception de la gouvernance locale soulève l'importante question de l'imputabilité des administrations locales envers la population, question à laquelle le présent rapport accorde une attention particulière. Comme nous pourrons le voir plus loin dans ce rapport, la question de l'imputabilité au niveau municipal se pose avec d'autant plus de sérieux que les commissions, les agences et les conseils indépendants se sont multipliés au cours des dernières années. De tels organismes à vocation spécifique, dont les membres des conseils d'administration sont nommés plutôt qu'élus, font maintenant partie du paysage municipal tant au Nouveau-Brunswick que dans le reste du pays.

2.2 Caractéristiques principales

Les municipalités se caractérisent par leur façon unique de combiner les fonctions démocratique et administrative essentielles à la gouvernance publique. Le gouvernement local est une entité juridique qui permet à la population d'un territoire défini d'offrir des services d'intérêt commun, mais il est également une institution démocratique, dirigée par un conseil élu, responsable devant la population, et à qui cette dernière peut présenter ses préoccupations collectives. Il s'agit d'un instrument dont les résidants peuvent se servir pour influencer

1 Se reporter à Alexis de Tocqueville, **Democracy in America**, version abrégée par Richard D. Heffner, The New American Library, New York, 1956.

de manière positive les changements et le développement au sein de leur collectivité. Aux fins du présent examen, nous souscrivons à la définition du gouvernement local qu'offrent Tindal et Tindal dans **Local Government in Canada**. Ceux-ci soutiennent que le gouvernement local se distingue par: *i) sa nature corporative, ii) ses limites géographiques définies, iii) son conseil élu, iv) son pouvoir de taxation* (2004, p. 2). [traduction]

Les écrits sur la gouvernance locale font également état des conditions qui doivent exister pour que l'administration municipale fonctionne efficacement et de manière responsable. Premièrement, la répartition des responsabilités entre les municipalités et le gouvernement provincial doit être établie de manière relativement claire et complète. Les responsabilités communes étant difficiles à gérer, elles doivent être le moins nombreuses possible. Il faut toutefois admettre que la séparation claire et nette des tâches n'est pas toujours possible dans le contexte d'une gouvernance publique moderne.

Deuxièmement, les municipalités doivent reposer sur des limites géographiques facilement identifiables. Cela permet à une population donnée d'identifier à quel gouvernement elle appartient et ainsi de pouvoir plus facilement le tenir responsable de sa performance. Il est cependant admis que de telles limites politico-géographiques sont souvent artificielles, ne correspondant pas toujours aux entités socio-démographiques et économiques de fait. Ainsi, il arrive qu'une région métropolitaine relativement intégrée au plan social et économique compte plusieurs entités municipales sur son territoire. Le partage des services entre plusieurs gouvernements locaux sur un même territoire rend plus difficile l'identification à son gouvernement local par la population, ce qui complique la reddition de comptes.

Troisièmement, les gouvernements locaux ont besoin d'une base géographique, démographique et financière qui leur permette d'assumer entièrement les responsabilités qui leur sont assignées. Ceci signifie qu'ils doivent disposer de ressources suffisantes pour permettre une organisation viable et une prestation de services à des coûts abordables. Le coût des services ne doit pas dépasser les revenus de taxation qu'ils perçoivent. En effet, un gouvernement local qui compte sur d'importants transferts d'un autre ordre de gouvernement pour financer ses activités risque de compromettre son autonomie et son indépendance. Les transferts d'une telle nature ont tendance à transgresser un principe de base des finances publiques, soit que le gouvernement qui dépense doit être celui qui taxe. Là encore, cette condition n'est pas toujours respectée intégralement, car des transferts de diverses natures, qu'ils soient conditionnels ou inconditionnels, sont souvent nécessaires. L'expérience a démontré que les transferts conditionnels sont les plus susceptibles d'infléchir les priorités locales. Voilà pourquoi, selon nous, ils devraient être évités lorsque possible.

Quatrièmement, au plan interne, les gouvernements locaux doivent être organisés de manière à ce que les responsabilités des élus et des fonctionnaires puissent se distinguer facilement. Ceci est essentiel pour que la population ait accès aux élus et puisse leur exprimer ses doléances. Sur ce plan, les fonctionnaires ne peuvent se substituer aux élus. Autrement dit, la structure interne des gouvernements locaux doit être telle qu'elle permette un rapport électeurs/élus. C'est là une condition essentielle à une véritable imputabilité. Bien que le modèle d'organisation conseil/gérant largement répandu au Canada permette de rencontrer une telle condition, il ne s'agit pas du seul mode d'organisation interne en vigueur au plan municipal.

Cinquièmement, les relations internes entre les représentants élus et nommés doivent favoriser le leadership local, une saine prise de décision, et une bonne coordination des activités au sein du gouvernement local. Il est cependant important de faire remarquer que les gouvernements locaux ont de moins en moins d'emprise sur les programmes qu'ils livrent. Les programmes en question sont souvent l'objet de partenariats avec d'autres paliers de gouvernements ou d'entreprises privées, exigeant ainsi de plus en plus de rapports quotidiens avec le monde extérieur. L'organisation interne des gouvernements locaux a donc tendance à se complexifier, ce qui n'est pas sans créer d'importants problèmes de coordination et d'imputabilité.

Des explications supplémentaires en rapport aux conditions décrites ci-haut sont fournies dans Tindal (1977, p. 2-4).

2.3 Gouvernements locaux urbains et gouvernements locaux ruraux

Il n'est pas rare, tant dans les écrits traitant de gouvernance locale que chez le grand public, de désigner les municipalités en fonction de leur caractère urbain ou rural. Il s'agit d'une façon simple de classifier les gouvernements locaux. Trop souvent, toutefois, ces termes ne sont pas adéquatement définis, ce qui mène à une interprétation erronée et plutôt simpliste de situations socio-démographiques autrement

plus complexes. Ainsi, par exemple, au NouveauBrunswick, on remarque que les collectivités constituées en municipalités sont généralement présentées comme « urbaines » exclusivement, alors que les populations non constituées en municipalités sont perçues comme « rurales ». Dans le **Rapport du groupe de travail sur les structures municipales et le financement des municipalités** (premier rapport Allen), on pouvait lire que :

> *Le système de gouvernements locaux qui a été adopté pour le Nouveau-Brunswick a entièrement éliminé les municipalités rurales et a transféré les responsabilités des gouvernements locaux en milieu rural au gouvernement provincial. En revanche, les municipalités dotées d'un gouvernement autonome ont été conservées pour les régions urbaines* ... (1972, p. 11).

Ce rapport classe donc comme « urbaines » des collectivités de moins de 300 habitants du seul fait qu'elles sont constituées en municipalités, alors que des collectivités de taille beaucoup plus grande, parfois même de quatre à cinq fois plus importante, sont vues comme « rurales » en raison du fait qu'elles ne sont pas légalement constituées en municipalités. Des populations importantes vivant en périphérie des cités et des villes y sont ainsi artificiellement désignées comme entités « rurales ». Dire d'une collectivité qu'elle est « urbaine » parce que constituée en municipalité ne tient pas compte d'éléments socio-démographiques et économiques beaucoup plus importants qui caractérisent les populations.

Il existe, bien sûr, des définitions beaucoup plus objectives de ce qui est urbain ou rural. L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a défini comme rurales les collectivités dont la densité de la population est inférieure à 150 personnes par kilomètre carré. Elle considère qu'une « région est essentiellement rurale » quand plus de 50 p. 100 de sa population vit dans de telles collectivités. Statistique Canada, pour sa part, propose pour le pays six définitions différentes de populations rurales à l'aide de bases de données statistiques. Chaque définition met l'accent sur un critère particulier (taille, densité, contexte de la population) auquel est associé un seuil différent. La taille du territoire (unité de base) à partir de laquelle chaque définition est élaborée varie également. L'agence canadienne suggère toutefois que

> *... si elle avait à recommander une définition comme point de départ ou de comparaison à qui veut comprendre la population rurale canadienne, elle opterait pour la définition de « rurales et petites villes ». Cette définition détermine la population qui habite dans des villes et des municipalités situées en dehors de la zone de déplacement des grands centres urbains, c'est-à-dire en dehors de la zone de déplacement des agglomérations comptant 10 000 habitants ou plus* (Recensement de 2006, p. 1).

En se référant à cette définition, au Nouveau-Brunswick, toutes les populations vivant présentement en dehors de la zone de déplacement des huit cités seraient classées comme « rurales et petites villes ».

Une classification des gouvernements locaux sur la base de notions d'« urbanité » et de « ruralité » mal définies crée de fausses perceptions. Non seulement une telle classification suppose-t-elle que la nature urbaine ou rurale des populations représente un critère de différenciation fondamental, mais elle minimise grandement l'interdépendance réelle et nécessaire qui existe entre ces deux types de collectivités. Dans le contexte du Nouveau-Brunswick d'aujourd'hui, et se basant sur les caractéristiques socio-démographiques et économiques des collectivités, il n'est pas juste de dire que la population se divise simplement en milieux urbains (constitués en municipalités) et ruraux (non constitués en municipalités). La réalité est beaucoup plus complexe. S'il est vrai que certaines collectivités sont majoritairement urbaines et d'autres majoritairement rurales, il faut admettre que de nombreux résidants ont des rapports avec les deux milieux. Ils ont des préoccupations à la fois à l'égard du milieu urbain et du milieu rural. Il n'est pas approprié non plus de considérer les enjeux ruraux et urbains comme entièrement distincts les uns des autres. Une séparation institutionnelle étanche des collectivités urbaines et rurales, sans égard au mode de vie et aux interactions des gens dans le Nouveau-Brunswick du XXI[e] siècle, ne reflète pas la réalité sur le terrain. Dans les faits, les collectivités urbaines et rurales ont des rapports constants. La plupart des études antérieures en matière de gouvernance locale au Nouveau-Brunswick ont malheureusement contribué à entretenir cette conception d'une séparation étanche entre les collectivités rurales et les collectivités urbaines. Elles partaient aussi du postulat que les collectivités constituées en municipalités possèdent nécessairement des attributs urbains, alors que celles qui ne le sont pas appartiennent automatiquement au monde rural. La seule de ces études qui ait porté un jugement plus nuancé sur cette question est la **Commission sur l'utilisation des terres et l'environnement rural** (**CUTER**, 1993).

2.4 Perspectives régionales

Au cours des cinquante dernières années, la régionalisation s'est révélée un facteur important dans l'organisation des institutions de gouvernance locale dans plusieurs provinces canadiennes. Depuis 1967, le Nouveau-Brunswick est l'une des rares provinces n'ayant pas eu recours à une forme ou à une autre de gouvernement régional (soit la municipalité régionale unitaire, soit l'administration régionale de deuxième niveau, soit le district régional de services).

Dans un contexte de gouvernance locale, la régionalisation peut constituer une façon de contourner les difficultés inhérentes à la présence de multiples gouvernements locaux représentant des collectivités de petite taille. Les gouvernements municipaux de petite taille sont difficilement compatibles avec une prestation efficace de services, car leurs moyens sont généralement limités. En effet, si les gouvernements locaux de type communautaire favorisent la participation populaire et sont faciles d'accès, ils ne sont pas toujours des agents efficaces de prestation de services. Il est généralement admis que les économies d'échelle sont plus facilement réalisables dans les organisations d'une certaine taille. Cette recherche de l'efficacité et des économies d'échelle amène très souvent les décideurs publics à considérer l'adoption d'une forme ou une autre de gouvernement régional. En l'occurrence, il peut s'agir de municipalités régionales unitaires plutôt que locales, ou encore d'un second palier de gouvernement à l'échelle d'une région. Dans certains cas cependant, plutôt que de constituer un second palier de gouvernement, on optera pour la création de districts régionaux de services. Cette dernière option représente une régionalisation administrative plutôt que politique. Peu importe l'approche choisie, ce qui est recherché ici c'est la possibilité de partager le coût des services entre les collectivités et de réaliser des économies d'échelle tant dans les achats d'équipement que dans la livraison des services.

Il ne fait aucun doute que la recherche de l'efficience et de l'efficacité mène à la création de gouvernements municipaux de plus en plus grands (de par le territoire et le nombre de résidants desservis) dans bon nombre de provinces canadiennes. Cet élargissement de la taille des gouvernements municipaux a pour effet d'accroître l'envergure de leurs activités et de diminuer leur proximité avec la collectivité locale. Par conséquent, certains spécialistes de la gouvernance locale croient que les gouvernements municipaux ont un caractère de moins en moins local. Selon Tindal et Tindal, quand l'ordre de gouvernement local sert un trop grand territoire, … *il court le risque d'élargir ses horizons de façon telle qu'il perd sa proximité avec les citoyens, laquelle est essentielle à l'efficacité d'un gouvernement local* (2004, p. 3). [traduction] Les auteurs admettent néanmoins que la proximité n'est pas le seul facteur à considérer pour déterminer la taille d'un gouvernement local. Comme nous le verrons bientôt, la taille des gouvernements municipaux dépend aussi, en partie, du type de fonctions qu'ils ont à remplir.

Dans certaines circonstances, la régionalisation peut servir de solution de rechange à l'agrandissement des municipalités existantes. Plutôt que d'ajuster les frontières des municipalités existantes par des annexions ou des fusions, on procède à la régionalisation de certains services. La régionalisation est alors perçue comme une façon de préserver le gouvernement local et l'identité communautaire tout en bénéficiant d'opérations à plus grande échelle. Il s'agit de la solution que favorisait Byrne (1963) lorsqu'il proposait la formation d'un conseil métropolitain pour les municipalités contiguës plutôt que des annexions ou des fusions à grande échelle. Dans les années 1990, un autre rapport du gouvernement provincial, **Renforcement des administrations municipales dans les centres urbains du Nouveau-Brunswick**, favorisait aussi la régionalisation qu'il voyait comme une façon de préserver les identités locales tout en partageant certains services entre plusieurs collectivités. Selon ce rapport, la régionalisation pouvait ainsi rendre accessibles certains services de type urbain aux populations résidant à l'extérieur des cités et des villes. Des populations désirant jouir de services urbains pourraient ainsi continuer à résider en milieu quasi-urbain ou rural. Le rapport préconisait ce qu'il avait surnommé une « régionalisation formelle». Ce qui dépassait la simple coopération volontaire entre municipalités avoisinantes. On jugeait que :

> *Cette approche combinée [structures locales et régionales] peut, dans certains cas, être la plus susceptible d'assurer la gestion des questions de «quartier» à un niveau local, tandis que les services qui offrent des possibilités d'économie d'échelle et exigent des compétences plus spécialisées pourraient être fournis par un organisme régional* (1992, p. 47).

La régionalisation permet de regrouper des populations très hétérogènes (population urbaine, banlieusarde et population rurale) qui poursuivent des objectifs communs. Pourtant, au NouveauBrunswick, depuis la réforme municipale des années 1960, la régionalisation n'a pas été perçue de manière très favorable dans le milieu municipal.

Néanmoins, le **Rapport du Comité d'étude sur les régions du Nouveau-Brunswick non constituées en municipalité** (1976), aussi connu comme le 2e rapport Allen, en reconnaissait le bien-fondé. Ce rapport mettait l'accent sur une planification inter-collectivités et recommandait que les nouvelles municipalités rurales qu'il proposait soient partie de commissions d'aménagement du territoire. Même si elles n'allaient exercer qu'une fonction consultative en matière de planification et d'aménagement, les nouvelles commissions d'aménagement proposées dans ce rapport auraient permis de faire le pont entre les collectivités urbaines et rurales. Sans détenir de pouvoir décisionnel, elles auraient contribué à structurer les rapports entre ces collectivités. Cette notion de collaboration inter-collectivités a d'ailleurs été reprise par la **Commission sur l'utilisation des terres et l'environnement rural** (1993), qui l'a élargie en proposant la création de 15 commissions régionales d'aménagement sur tout le territoire du Nouveau-Brunswick. Ces commissions auraient été composées de municipalités et de collectivités non incorporées. Chaque commission régionale d'aménagement aurait été formée de 8 municipalités et de 20 districts de services locaux (DSL) en moyenne. Avec le temps, la **CUTER** prévoyait même transformer les commissions d'aménagement en commissions de gestion qui auraient un mandat beaucoup plus vaste. Toujours selon la **CUTER**, *... à l'origine, la commission de gestion serait axée sur les services qui sont de nature plus régionale et moins «directe», comme la planification de l'utilisation des terres, le développement économique, la gestion des déchets solides, la protection des bassins hydrographiques et la gestion des ressources (1993, pp. 86-87).* On ajoutait cependant que *... si la structure de la commission réussissait à s'occuper de ces services indirects, la structure pourrait évoluer, de façon à être en mesure d'offrir éventuellement des services plus directs (et plus coûteux), comme les services policiers et les services de protection contre les incendies, et peut-être, les travaux publics, comme les services de voirie et les services régionaux d'approvisionnement en eau et de traitement des eaux usées (1993, p. 87).*

Au Nouveau- Brunswick donc, bien que la régionalisation n'ait pas été privilégiée comme structure de gouvernance locale, plusieurs études en ont reconnu les avantages et en ont proposé l'adoption comme moyen de résoudre certaines carences des gouvernements municipaux. D'ailleurs, à partir des années 1970, la province s'est graduellement engagée dans la régionalisation de certains services. Cette régionalisation s'est effectuée, secteur par secteur. En effet, durant les années 1970 et 1980, des structures régionales à vocation unique ont été instituées aux fins d'aménagement du territoire (actuellement douze commissions), de gestion des déchets solides (actuellement douze commissions) et de développement économique (actuellement quinze organismes). Cependant, la participation des municipalités et des districts de services locaux à cette gestion régionale n'est obligatoire que dans le secteur de la gestion des déchets solides. De plus, aussi efficaces soient-elles, ces structures régionales à vocation unique, qui sont toujours en place aujourd'hui, sont exploitées sans grand lien entre elles. Cette exploitation se fait même à partir de régions administratives distinctes pour les trois services.

À ce jour au Nouveau-Brunswick, contrairement à l'expérience vécue par le reste du pays, la régionalisation ne s'est pas révélée un facteur dominant dans l'organisation de la gouvernance locale. Les autorités ont été hésitantes à en faire la promotion même si plusieurs études sur la gouvernance locale ont déploré le manque de mécanisme ou de structure pouvant permettre des actions conjointes à l'échelle régionale. Pas plus tard qu'en 2001, la **Table ronde sur la gouvernance locale** (juin 2001) faisait remarquer, avec raison, que les questions d'ordre régional requièrent le plus souvent des réponses régionales, mais qu'aucune structure ou mécanisme n'est en place pour permettre de telles réponses.

2.5 « Communauté d'intérêts » comme critère pour l'organisation

La « communauté d'intérêts » est un autre concept dont il est largement fait état dans les écrits sur la gouvernance locale. La « communauté d'intérêts » est souvent citée comme facteur important dans l'identification des frontières des gouvernements locaux. Bien que la notion de « communauté d'intérêts » ne soit pas toujours bien définie et qu'elle soit appliquée différemment selon les circonstances, plusieurs pensent qu'elle peut aussi être utile pour définir les frontières des régions administratives ou districts de services. Elle rendrait moins arbitraire la constitution des régions administratives. Gertler souligne qu'*... une région prend son sens lorsqu'il y a concentration de personnes sur un territoire donné et que ces personnes entretiennent des rapports constants entre elles au-delà des frontières des entités locales de gouvernance- villes, villages, municipalités rurales. Les populations en question forment alors des entités fonctionnellement complémentaires.* [traduction] (cité dans d'Entremont et Robardet, 1976). Selon lui, les entités politiques ou administratives régionales (région de services ou gouvernement régional) fonctionnent mieux lorsqu'elles coïncident

avec des territoires sur lesquels les personnes interagissent socialement et économiquement.

Cela étant dit, le concept de la « communauté d'intérêts », en lui-même, n'est pas toujours d'une grande aide pour définir les entités administratives (locales ou régionales). Comme le mentionnent d'Entremont et Robardet, *... il fait référence à une combinaison d'éléments socioculturels, économiques et géographiques (homogénéité et interdépendance). Aussi, il repose sur un sentiment subjectif, soit l'association ou l'appartenance à une collectivité* (1976, p. 144). D'ailleurs la définition même du terme collectivité évolue dans l'espace et dans le temps. La collectivité peut référer à des réalités très différentes dépendant du milieu où l'on se trouve. De plus, la « communauté d'intérêts » a tendance à être élastique, incluant des populations et des territoires de plus en plus importants à mesure que se développent les moyens de transport et de communication. Enfin, soulignons que l'existence même d'une entité politique ou administrative a pour effet de créer une certaine appartenance. L'entité politique ou administrative, même quand définie de manière arbitraire, suscite elle-même ses propres attachements ou affinités.

En fin de compte, la taille et la configuration d'une région (ou d'une municipalité) sont déterminées, en grande partie, par les fonctions qu'elle doit assumer. Par exemple, les services de proximité se prêtent à une livraison par des entités de petite taille, alors que d'autres, comme l'aménagement du territoire, peuvent mieux être déployés sur un plus grand ensemble. Cette question de la taille de l'entité administrative locale ou régionale est donc fort complexe. Et, comme le souligne si bien Fulcher, pour que la notion de « communauté d'intérêts » puisse être utile à cet égard, elle doit comprendre les trois dimensions suivantes :

> *l'élément subjectif : un sentiment d'appartenance à une région ou à un lieu qui peut être clairement défini,*
>
> *le caractère fonctionnel: la capacité de répondre aux besoins de la collectivité en matière de biens et de services, et ce, à des coûts raisonnables,*
>
> *l'élément politique : la capacité de l'entité élue de représenter les intérêts de tous les résidants et de résoudre les conflits qui surgissent entre eux* (1989, Partie 1). [traduction]

Dans le contexte néo-brunswickois, la taille de la grande majorité des municipalités et des DSL est si petite qu'il est difficile d'y faire l'aménagement du territoire. C'est là la conclusion à laquelle la **Commission sur l'utilisation des terres et l'environnement rural** (1993) en était arrivée. C'est la raison pour laquelle elle avait recommandé de créer des districts d'aménagement constitués de plusieurs municipalités et districts de services locaux. Elle était également d'avis que d'autres services pourraient être livrés de manière plus efficace si la gestion en était confiée à des entités géographiques plus vastes.

Enfin, soulignons qu'il est difficile de comprendre comment on en est arrivé à constituer les quelques régions ou districts de services actuellement en place au Nouveau-Brunswick. L'institution de ces districts, qui livre chacun un service de type municipal différent (gestion des déchets solides, aménagement du territoire ou développement économique), ne semble obéir à aucune logique particulière. Les frontières de ces districts, plus spécialement, semblent avoir été établies selon des critères très différents d'un secteur à l'autre. Elles ne correspondent à aucun critère géographique ou socio-économique commun. On compte autant de districts ou régions qu'il y a de fonctions à remplir.

Aperçu

Chapitre 3
Modèles de gouvernance locale

3.1 Principaux critères d'un système de gouvernement local souhaitable 21
Accessibilité 22
Services 22
Identité 22
Représentation 22
Efficience 22
Efficacité 22
Autonomie 22
Simplicité 22
Imputabilité 22
3.2 En quête du modèle de gouvernance le plus approprié 23
Gouvernement local unitaire orienté vers la collectivité locale 23
Gouvernement régional unitaire 23
Coopération inter-municipale : solution de compromis 25

Chapitre 3

Modèles de gouvernance locale

Il n'y a pas une seule ou « meilleure façon » de structurer la gouvernance locale. Il n'existe pas non plus de très nombreux modèles dont on peut s'inspirer pour guider l'organisation des institutions de gouvernance locale. Un tour d'horizon des écrits sur le sujet et un coup d'œil sur ce qui se fait dans les autres provinces nous permettent de constater que seulement trois modèles de base (avec certaines variations possibles pour chacun) se sont développés au fil du temps en ce qui touche l'organisation de la gouvernance locale au Canada. Les circonstances propres à chaque province (historique des institutions locales, caractéristiques socio-démographiques, culturelles et économiques) dictent, en grande partie, quel modèle est adopté. Le choix d'une option ou d'un modèle dépend aussi des principaux critères qu'on souhaite respecter dans l'organisation du gouvernement local. Le présent chapitre définit ces principaux critères, décrit les modèles disponibles et explique brièvement comment ces modèles servent à orienter l'organisation de la gouvernance locale dans notre pays. Il fait aussi état de l'évolution de ces modèles qui sont passés, au fil des ans, de constructions théoriques «pures» à des applications pratiques plus «hybrides».

3.1 Principaux critères d'un système de gouvernement local souhaitable

Les modes d'organisation et l'approche choisis en ce qui concerne la gouvernance locale s'appuient sur les objectifs que l'on se donne en matière de démocratie et de services locaux. Bien que ces objectifs puissent varier dans le temps et selon les provinces, on s'entend généralement pour dire qu'un système équilibré de gouvernance locale doit répondre à certains critères précis. La **Royal Commission on Municipal Government in Newfoundland and Labrador** (1974), connue sous le nom de Commission Whalen, a dressé une liste de sept principaux critères qu'on devrait généralement retrouver dans les administrations locales. Le présent rapport souscrit aux critères de Whalen, mais en propose deux additionnels : « imputabilité » et « efficacité ».[1]

1 **Possibilités d'améliorer l'administration locale au Nouveau-Brunswick**. Dans ce rapport du Groupe d'étude de la Loi sur les municipalités (septembre 1999), un ensemble moins exhaustif , mais très semblable, de principes était présenté.

Accessibilité

L'accessibilité concerne la « proximité » des résidants par rapport à leur gouvernement et la possibilité pour eux de partager leurs points de vue avec les élus. Les administrations municipales sont reconnues comme étant plus accessibles que les ordres de gouvernement supérieurs et plus ouvertes à la participation de la population. Elles permettent l'exercice d'une démocratie active et renforcent le pouvoir populaire. La facilité d'accès et la proximité doivent cependant être équilibrées avec le besoin d'efficacité et d'efficience.

Services

Ce critère concerne la capacité administrative de fournir des installations et des services qui répondent aux besoins et aux désirs de la population locale. La proximité et l'accessibilité perdront de leur valeur si la capacité administrative de fournir des services adéquats est trop faible.

Identité

Ce critère concerne la capacité d'une structure de gouvernance à préserver et même à promouvoir l'identité ou le caractère unique d'une collectivité. La différenciation des entités municipales peut être hautement valorisée par ceux et celles qui aiment pouvoir choisir leur milieu de vie en fonction du caractère particulier d'une collectivité. Quoique l'administration municipale ait pour but de refléter le caractère unique de la collectivité qu'elle représente, elle façonne aussi l'identité de cette dernière. Par conséquent, elle doit évoluer pour s'adapter à l'identité ou à la nature changeante d'une collectivité, ou alors risquer de devenir un obstacle au développement de cette même collectivité. En fait, un gouvernement local constitue un instrument clé pouvant faciliter le développement d'une collectivité.

Représentation

Ce critère désigne la capacité d'assumer localement la prise de décision ainsi que la capacité de réponse du gouvernement aux besoins de la population locale. Ancrées dans la collectivité, les administrations municipales sont censées bien connaître la situation des gens qu'elles représentent et ainsi favoriser des décisions éclairées. Les perspectives locales doivent cependant tenir compte du bien général et ne pas devenir « esprit de clocher ».

Efficience

Ce critère réfère aux rapports intrants/extrants. Il mesure la quantité de ressources (physiques, humaines et financières) requise pour fournir un ensemble de services. L'efficience est améliorée lorsque le même ensemble de services peut être offert avec moins de ressources ou lorsque davantage de services peuvent être offerts avec la même quantité de ressources. L'efficience tire avantage des économies d'échelle et d'une bonne coordination des services. Elle ne doit cependant pas être le seul facteur pris en compte dans l'adoption d'une structure de gouvernance locale.

Efficacité

L'efficacité désigne la capacité d'atteindre les buts et les objectifs fixés en matière de démocratie et de services locaux. Les objectifs de démocratie et de services doivent cependant pouvoir être atteints avec efficience, c'est-à-dire à un coût acceptable pour la population. Il faut donc trouver un équilibre entre l'efficacité et l'efficience.

Autonomie

Ceci réfère à l'indépendance de l'administration municipale face au gouvernement provincial. L'autonomie est liée à la capacité du gouvernement local de fonctionner de façon indépendante du gouvernement provincial d'un point de vue juridique, financier et des ressources humaines. Toutefois, cette autonomie ou indépendance doit toujours être exercée dans le contexte de l'intérêt commun à l'échelle provinciale et en ne perdant pas de vue le bien-être des autres collectivités.

Simplicité

Ce critère mesure la capacité qu'ont les résidants, en tant qu'électeurs/participants et utilisateurs de services, à comprendre la structure du gouvernement local (cela comprend non seulement l'administration municipale elle-même, mais aussi les autres composantes du régime de gouvernance comme les organismes à vocation spécifique). La facilité à comprendre ces structures et des objectifs opérationnels clairs sont des indicateurs d'une gouvernance locale efficace. La simplicité de la structure ne doit cependant pas entraver l'organisation saine et efficace de la gouvernance locale.

Imputabilité

Ce critère établit dans quelle mesure il est possible de déterminer par qui les actions/décisions sont prises et de tenir les personnes

concernées responsables pour ces actions/décisions. La chaîne d'imputabilité doit être relativement claire tant à l'interne (parmi les employés et les élus) qu'à l'externe (aux yeux des électeurs). Plus il y a de niveaux de gouvernance avec lesquels composer, plus difficile est rendue l'imputabilité. Plus il y a de niveaux de gouvernance, le moins facile il sera pour le résidant d'identifier les responsables des décisions et de les tenir imputables.

3.2 En quête du modèle de gouvernance le plus approprié

L'adoption d'un modèle particulier de gouvernance oblige à faire des choix entre des objectifs et des valeurs multiples. Il ne peut être question de viser un seul objectif. Chaque modèle a ses forces et ses faiblesses. Chaque modèle permet d'atteindre plus facilement certains objectifs plutôt que d'autres. Le choix d'un modèle dépendra en partie des enjeux ou des problèmes auxquels il faut faire face à un moment précis de l'histoire de la collectivité. Ceci explique pourquoi bon nombre de provinces au Canada ont, au cours des années, opté pour des modèles « hybrides » de gouvernance. Ces modèles permettent de poursuivre et d'atteindre plusieurs objectifs à la fois. Ils concilient petits et grands ensembles dans la même structure de gouvernance.

Gouvernement local unitaire orienté vers la collectivité locale

Il s'agit du modèle organisationnel le plus simple, mais aussi, le plus traditionnel. Dans les régions plus urbaines, il prend la forme d'une cité ou d'une ville; tandis que dans les milieux ruraux, il se nomme village, canton, paroisse ou municipalité rurale.

En vertu de ce modèle, chaque collectivité possède son propre conseil municipal élu et sa propre administration. Tous les services sont fournis par l'administration communautaire. Ce modèle est né en une période où l'éventail des services à offrir était plutôt limité et où les populations vivaient surtout en milieux faiblement peuplés, dans la campagne ou dans les villages et petites villes. Il correspond à une époque où le mode de vie était relativement simple et où les collectivités vivaient largement en vase clos. Il précède l'avènement des communications et moyens de transport modernes et ne suppose que des rapports limités entre les collectivités elles-mêmes.

C'est le modèle mis en place au Nouveau-Brunswick et dans la plupart des autres provinces canadiennes lorsque furent établis les premiers gouvernements locaux. À cette époque, l'institution d'un gouvernement local au Nouveau-Brunswick relevait de l'initiative locale. Les gouvernements locaux étaient institués par l'entremise de lois privées, car aucune loi municipale n'existait à l'échelle provinciale. Saint John a été constituée en cité en 1785, grâce à une *charte de la cité*, près de 50 ans avant que d'autres municipalités ne soient créées dans le reste du pays. Ce n'est qu'en 1851 qu'une loi provinciale fut adoptée pour encadrer l'institution des administrations municipales. Relativement peu de collectivités ont profité de l'existence de cette loi pour créer leur propre gouvernement. Durant les 26 années qui ont suivi, seules six collectivités ont été constituées en municipalités, toujours principalement grâce à des lois privées.

Un système de gouvernance locale plus uniforme a commencé à prendre forme avec la promulgation de la *Loi sur les municipalités* en 1877, laquelle établissait une administration municipale dans chaque comté, et avec l'adoption de la *Town Incorporation Act* en 1896. La création de gouvernements de comté signalait par ailleurs qu'on s'éloignait du gouvernement municipal purement local. On se dirigeait vers des entités municipales géographiquement plus importantes ou vers des entités plus régionales. On introduisait du même coup la gouvernance à deux niveaux puisque les municipalités locales plus urbaines (les villes) faisaient aussi partie du gouvernement de comté. Très tôt dans l'histoire de la gouvernance locale au Nouveau-Brunswick, on reconnut donc les limites inhérentes au système de gouvernement local unitaire orienté vers la collectivité.

Tel qu'il a été mentionné précédemment dans ce rapport, le Nouveau-Brunswick est l'une des rares provinces où la gouvernance locale est encore aujourd'hui fondée exclusivement sur une administration municipale orientée principalement vers la collectivité. Par rapport à la plupart des autres provinces, le Nouveau-Brunswick compte un très grand nombre d'unités de gouvernance purement locales: 101 municipalités locales, 3 communautés rurales, 267 districts de services locaux (DSL) et 50 autorités de taxation supplémentaires, pour un total de plus de 421 unités qui servent une population d'environ 750 000 habitants.

Gouvernement régional unitaire

Plus la taille de l'administration locale est limitée plus les « externalités » ou « effets de débordement » sont probables. On entend par « externalités » les effets des décisions et programmes qui se font sentir en dehors du territoire gouverné. Ces effets peuvent être positifs ou négatifs pour les personnes vivant à l'extérieur des

limites du territoire de la municipalité. Ils sont positifs lorsque les résidants ruraux ou les banlieusards profitent de services financés exclusivement par une municipalité dont ils ne font pas partie. Il peut s'agir d'installations récréatives ou d'infrastructures de transport. Ils sont négatifs pour ces mêmes résidants lorsque des décisions prises par une municipalité dont ils ne font pas partie ont un impact indésirable pour eux et leurs familles. C'est le cas, par exemple, lorsque les débordements d'eaux usées d'une municipalité polluent la source d'eau potable d'une ou plusieurs collectivités environnantes. Dans un cas comme dans l'autre, ce ne sont pas seulement les personnes qui prennent les décisions et qui payent pour ces décisions qui en profitent ou qui en subissent les inconvénients. Le phénomène des externalités a de graves effets négatifs sur le processus décisionnel à l'échelle locale. Comme le mentionne Honey, il a été démontré que ... *l'incapacité à éliminer ces effets de débordement force certaines administrations locales à dépenser pour des services dont certains jouissent gratuitement alors qu'ils en conduisent certaines autres à sous-produire des services que les citoyens souhaitent réellement obtenir* (1976, p. 51). [traduction] En raison du grand nombre de municipalités relativement petites qu'on y compte et de l'absence de gouvernance locale sur une large partie du territoire, la structure municipale du Nouveau-Brunswick est reconnue pour ses importants « effets de débordements ». Ces effets ont été bien documentés dans le deuxième rapport Allen (1976) et dans plusieurs autres études réalisées dans les principaux centres urbains de la province dans les années 1990.[2]

La présence de petites unités de gouvernance centrées sur la collectivité locale ne tient pas très bien compte des interactions nécessaires avec les résidants de milieux avoisinants. Ces municipalités reflètent les besoins de populations qui pratiquaient sans doute un style de vie plus sédentaire. Elles correspondent aussi à une époque où les communications et les transports limitaient la fréquence des rapports entre les collectivités. C'était une période où la grande majorité de la main-d'œuvre rurale travaillait dans le secteur primaire et était en bonne partie autosuffisante. Aujourd'hui, un nombre sans précédent de résidants ruraux et de banlieusards voyagent en ville tous les jours pour y travailler ou y accéder aux services (voir figure 13 du chapitre 5).

Les structures de gouvernance unitaires orientées vers la collectivité locale appartiennent aussi à une époque où la demande pour les services locaux était relativement faible. L'opinion qu'on avait des gouvernements, particulièrement des gouvernements locaux, n'était pas très favorable, car ces gouvernements étaient davantage préoccupés à passer des lois interdisant certaines activités qu'à offrir des services. Dans un tel contexte, on peut facilement comprendre que le problème des « externalités » ne se posait pas véritablement. Cette situation a toutefois changé au fil du temps avec l'accroissement du nombre et de l'éventail de services offerts par les gouvernements municipaux. Plus récemment, on semble observer une demande accrue pour ce qu'on peut appeler, au sens large du terme, des services sociaux, ainsi que pour des services culturels, récréatifs et de transport. L'aménagement du territoire est aussi grandement valorisé. Tous ces « nouveaux » services ont une caractéristique commune, soit le potentiel de produire d'importants « effets de débordement ». En effet, de tels services peuvent difficilement être organisés et livrés sur un territoire restreint ou à l'intention de petites populations. Il faut logiquement les offrir sur la base d'entités géographiques plus importantes comptant plusieurs cités, villes et villages.

La façon habituelle de contrer les « effets de débordement » est de les internaliser en agrandissant la municipalité de manière à englober toute la « zone de marché » associée aux services en question (loisirs, eau, élimination des déchets, etc.). On procède alors à des ajustements de frontières en annexant les collectivités avoisinantes ou encore en fusionnant avec d'autres municipalités. Capter toutes les populations touchées par les « effets de débordement » peut toutefois signifier la création d'entités municipales passablement plus grandes. Trop grandes au goût de certains. Le compromis consiste alors à limiter les annexions et fusions tout en créant des agences quasi indépendantes régionales de services à vocation spécifique pour les secteurs les plus importants. L'agence de services à vocation unique est en fait une structure de coopération inter-municipale, mais sur une base sectorielle. Ceci permet de maintenir des entités municipales de plus petite taille et de profiter en même temps de services partagés. L'inconvénient, c'est que de telles structures de services créent un double problème d'imputabilité et de coordination intersectorielle.

Une autre façon, plus radicale celle-là, mais aussi plus efficace, de faire face aux « effets de débordement » est de créer une entité municipale régionale. Comme les communications et les transports modernes ont pour effet de diminuer les barrières et les distances physiques entre les résidants et les collectivités, il est tout à fait possible de créer des

2 Dans les années 1990, des études de restructuration ont été menées dans les régions suivantes : Saint John, Moncton, Miramichi, Madawaska, Campbellton et Dalhousie.

entités municipales beaucoup plus vastes sans pour autant diminuer les interactions entre résidants et sans affecter négativement l'accès aux preneurs de décisions locaux. Nous reconnaissons qu'il n'y a pas de moyen scientifique d'en arriver à la taille idéale pour une municipalité, mais de manière générale le seuil se déplace vers le haut. C'est-à-dire que les entités municipales tendent à s'élargir. Donc, elles sont de moins en moins de nature purement locale. Des municipalités régionales unitaires (couvrant de multiples collectivités) existent maintenant pour les régions métropolitaines de Toronto, Vancouver et Ottawa. Ces municipalités régionales unitaires sont considérées comme moins coûteuses à opérer et moins compliquées que les gouvernements à deux paliers dont certaines de celles-ci sont issues. Plus près de nous, la Nouvelle-Écosse a créé récemment des municipalités régionales unitaires dans les régions d'Halifax et de ses banlieues, du Cap Breton et du comté de Queens. Ces municipalités régionales regroupent des populations urbaines et rurales relevant d'un seul gouvernement local. Une solution semblable a été proposée par Allen (1976) pour régler les problèmes de gouvernance des régions non constituées, et pour la plupart rurales, du Nouveau-Brunswick. Il proposait ainsi de constituer en municipalités à part entière, ayant sensiblement les mêmes pouvoirs administratifs et de taxation que les cités, villes et villages, de grandes étendues de territoires ruraux. Les onze municipalités rurales proposées auraient formé des gouvernements régionaux unitaires. Cependant, étant donné que les gouvernements régionaux en question n'incluaient pas les milieux plus urbains, il est peu probable qu'ils aient pu régler adéquatement les problèmes « d'externalités ».

Coopération inter-municipale : solution de compromis

Il est démontré que les entités municipales plus vastes s'accommodent plus facilement d'enjeux comme les « effets de débordement » et les rapports informels inter-collectivités. Jouissant de capacités financière et administrative plus importantes, les entités municipales de plus grande taille sont aussi plus aptes à offrir efficacement des services locaux modernes. De plus, comme il a été mentionné précédemment, la très grande mobilité de la population rend difficilement justifiable le maintien d'entités municipales de petite taille. Or, malgré ces arguments, au Nouveau Brunswick comme ailleurs au pays, l'attachement à la forme plus traditionnelle de gouvernance locale (gouvernement orienté vers la collectivité et de petite taille) demeure très fort. Plusieurs continuent de penser qu'en maintenant un grand nombre d'administrations locales les résidants se voient offrir un plus grand choix de milieux où s'établir et vivre. C'est l'argument qu'utilisent les adeptes de l'« autonomie locale » et de l'« identité communautaire » pour s'opposer à l'établissement de grandes administrations municipales. Ils soutiennent que l'établissement de grandes administrations municipales se fait au détriment de l'autonomie décisionnelle locale, y inclus la possibilité pour la collectivité de fixer ses propres taux d'impôt foncier.

Néanmoins, l'autonomie locale a souvent un prix. Le maintien de l'autonomie décisionnelle locale et la préservation de l'identité communautaire se font souvent au détriment de l'efficience, du contrôle des coûts et de la qualité des services. En fait, dans bien des cas, la capacité locale d'agir efficacement est compromise. Mais il n'y a pas de réponse parfaite à la question « L'efficience justifie-t-elle de renoncer à la prise de décision locale ou à l'autonomie? ». L'équilibre entre l'objectif d'autonomie locale et celui de l'efficience est souvent une affaire de compromis inter-municipaux. Cela exige la mise sur pied de mécanismes formels de coopération entre municipalités. Ces mécanismes peuvent prendre différentes formes.

Au Nouveau-Brunswick, le rapport Byrne (1963) put prendre la mesure des limites financières et administratives inhérentes aux petites administrations municipales. S'agissant de l'expansion urbaine, chose inévitable dans une société moderne et dynamique, Byrne souhaitait qu'elle se fasse de manière ordonnée, en fonction d'un plan bien établi. Or, il était d'avis qu'une expansion urbaine ordonnée et planifiée serait plus facilement réalisable dans le cadre d'une consolidation municipale (annexion ou amalgamation) ou par le biais d'un regroupement de certains services municipaux. Cependant, préoccupé par les « amers conflits d'intérêts locaux » qu'auraient suscités de tels changements, il s'abstint de proposer la fusion de cités et de villes, même lorsque celles-ci étaient voisines les unes des autres.

D'une part, Byrne semblait être un ardent défenseur de l'autonomie locale et de l'identité communautaire :

> *Nous ne pensons pas que les municipalités doivent toujours renoncer à leur identité historique ni perdre leur sentiment de communauté en étant fusionnées à une entité plus grande. Au contraire, il est sûrement souhaitable que les questions d'intérêt local, comme les parcs, les routes d'accès local ou l'enfouissement des fils électriques soient décidées par le conseil municipal le plus près des résidants concernés* (1963, p. 189). [traduction]

Mais, d'autre part, il admettait que ... *l'incapacité à intégrer le développement de régions urbaines contiguës entraîne inévitablement la*

fragmentation, souvent le chaos, et toujours des coûts supplémentaires (1963, p. 188). [traduction]

En cherchant un juste équilibre entre l'autonomie locale et une prestation économique des services, Byrne était parfaitement conscient des excès auxquels peuvent mener des gouvernements locaux trop fortement enracinés. Il pensait que la solution résidait dans une coopération inter-municipale. Mais, pour qu'une telle coopération puisse réussir, elle devait, selon lui, être musclée. C'est pourquoi il proposa la création, là ou il y avait des municipalités contiguës, de conseils métropolitains formés de représentants des municipalités concernées. La formation de ces conseils métropolitains devait s'accompagner de l'obligation de partage de certains services entre les municipalités participantes. Ce qu'il y avait de plus remarquable dans sa proposition, c'était le choix des services qui devaient être obligatoirement partagés. Ceux-ci recoupaient plusieurs des responsabilités les plus centrales des gouvernements locaux, soit les services d'eau, la protection contre les incendies, les services de police, les eaux usées domestiques et l'urbanisme. Bien que le partage de tels services eut amélioré l'efficacité des gouvernements locaux, il aurait certes réduit l'autonomie et les responsabilités de ces mêmes gouvernements. Si Byrne proposait un partage obligatoire de certains services, c'était, selon ses propres mots, ... *pour protéger les municipalités contre leur propre folie, un type de folie inhérent à la nature humaine* (1963, p. 188). [traduction] Chose certaine, une telle proposition (surtout en ce qui touche l'aménagement conjoint du territoire entre municipalités et régions non incorporées), si elle avait été adoptée, aurait empêché l'étalement urbain et les problèmes liés au développement linéaire que le Nouveau- Brunswick a connus depuis la réforme municipale de 1967.

Le conseil métropolitain, tel que l'avait proposé Byrne dans son rapport, constitue un des mécanismes de coopération inter-municipale. Ce n'est cependant pas le seul. Son utilisation fut assez répandue au Canada dans les années 1970 et 1980. On voyait dans ce type de structure une façon d'éviter les fusions municipales à grande échelle. Dans bien des cas, toutefois, le conseil métropolitain ne s'est pas avéré une solution suffisante. Il a mené à la création de grands gouvernements régionaux. Plusieurs grands gouvernements municipaux régionaux actuels (Toronto, Vancouver et Ottawa, pour ne donner que quelques exemples) sont issus de conseils métropolitains.

Le conseil métropolitain se traduit souvent par l'établissement d'un second palier de gouvernement municipal (composé de représentants directement élus et disposant de l'autorité de taxation). Il n'en est cependant pas toujours ainsi. Une autre voie peut être empruntée, soit celle des arrangements de partage de services. Il s'agit alors d'une solution administrative plutôt que politique. Sous cette variante, le bon fonctionnement de la structure de coopération dépend exclusivement des municipalités participantes. Ce sont elles qui forment l'entité régionale en y déléguant des représentants. L'entité régionale ne dispose d'aucun pouvoir de taxation. Les services partagés sont financés par les municipalités participantes selon une formule acceptée.

Dans quelques provinces canadiennes, de tels arrangements administratifs de coopération s'étendent au-delà des municipalités urbaines contiguës (conseils métropolitains à la Byrne) et englobent des régions rurales et semi-urbaines. En Colombie-Britannique, ces arrangements se nomment « districts régionaux » alors qu'au Québec on les désigne sous le vocable de « municipalités régionales de comté ». Dans le cas de la Colombie-Britannique, les municipalités participantes délèguent des élus locaux au district régional, alors que les régions non constituées en municipalités peuvent, si elles le veulent, y élire directement des représentants. Comme la participation des régions non constituées en municipalités est volontaire, il en résulte un engagement très inégal de ces territoires envers le district régional. Pour les territoires non constitués participants, toutefois, aux fins de la prestation des services, le district régional fait office de gouvernement municipal. Dans le modèle québécois, il n'est pas possible d'élire directement des représentants à la municipalité régionale de comté. De l'avis de certains experts du domaine, la participation facultative des territoires non constitués aux districts régionaux rend le modèle de la Colombie-Britannique moins performant.[3]

À l'heure actuelle, le Nouveau-Brunswick n'a aucun mécanisme officiel et uniforme favorisant la coopération inter-municipale et inter-régionale. La démocratie locale et la prestation de services demeurent organisées principalement sur la base de gouvernements locaux orientés vers la collectivité, dont plusieurs sont de très petite taille. Certains districts de services locaux comptent aussi peu que cinq résidants et des villages ne comptent pas plus de deux cents personnes. Pourtant, la coopération inter-municipale est entièrement volontaire. Elle s'effectue de manière sporadique et principalement sur une base sectorielle.

3 Pour obtenir une comparaison plus détaillée des modèles régionaux, se reporter au chapitre 13 du **Report of the Royal Commission on Municipal Government in Newfoundland and Labrador** (Rapport Whalen, 1974).

Partie II

Situation au Nouveau-Brunswick

Aperçu

Chapitre 4
Portrait des structures locales actuelles au Nouveau-Brunswick

4.1 Vue d'ensemble . . . 29

4.2 Structures de gouvernance locale . . . 30

4.3 Représentation, mandats, rôles et responsabilités 31

4.4 Prestation de services . . . 32

4.5 Finances et impôt foncier . . . 35

4.6 Comment s'applique présentement l'impôt foncier 36

Dans les municipalités . . 37

Dans les districts de services locaux (DSL) 37

Dans les communautés rurales . . . 37

4.7 Cadre législatif 38

4.8 Fondation pour l'avenir de la gouvernance locale : éléments sur lesquels bâtir 38

Annexes

Annexe 1 : Terres de la Couronne au Nouveau-Brunswick 40

Annexe 2 : Population et assiette fiscale actuelles des municipalités, des communautés rurales et des districts de services locaux (DSL) . . . 40

Annexe 3 : Carte des frontières des commissions de districts d'aménagement 47

Annexe 4 : Carte des frontières des commissions de gestion des déchets solides 47

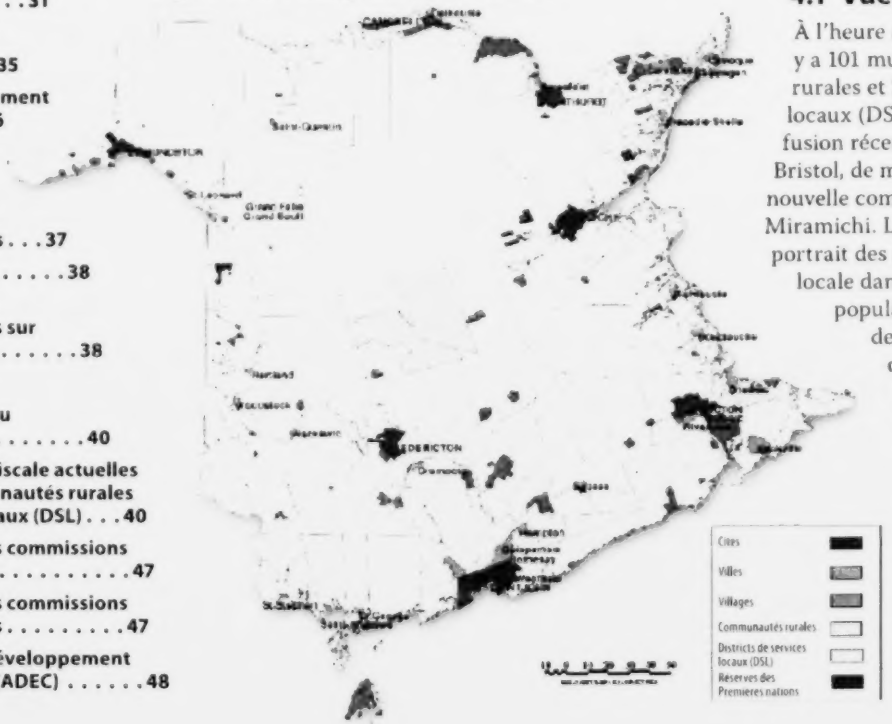
Annexe 5 : Carte des agences de développement économique communautaire (ADEC) 48

Chapitre 4

Portrait des structures locales actuelles au Nouveau-Brunswick

Au moment où nous réfléchissons à l'avenir du système de gouvernance locale dans la province et envisageons les modifications qui pourraient y être apportées, il est avant tout utile de comprendre la structure actuellement en place. Ce quatrième chapitre présente un aperçu des structures actuelles de gouvernance locale et de prestation de services au Nouveau-Brunswick, ainsi que du cadre financier et législatif.

Figure 1 : Carte de gouvernance locale



4.1 Vue d'ensemble

À l'heure actuelle, dans la province, il y a 101 municipalités, 3 communautés rurales et 267 districts de services locaux (DSL). Ces chiffres reflètent la fusion récente de Florenceville et de Bristol, de même que la création de la nouvelle communauté rurale de Upper Miramichi. Les figures 1 et 2 brossent un portrait des structures de gouvernance locale dans la province ainsi que des populations correspondantes et des régions géographiques couvertes. La gouvernance locale chez les Premières nations ne fait pas partie de ce rapport puisqu'elle relève de la compétence fédérale. Les réserves des Premières nations sont identifiées dans les figures 1 et 2 afin de présenter une vue d'ensemble de la façon dont la province est organisée à l'échelle locale.

Chapitre 4
Portrait des structures locales actuelles au Nouveau-Brunswick

4.1 Vue d'ensemble . . . 29

4.2 Structures de gouvernance locale . . . 30

4.3 Représentation, mandats, rôles et responsabilités 31

4.4 Prestation de services . . . 32

4.5 Finances et impôt foncier . . . 35

4.6 Comment s'applique présentement l'impôt foncier 36

Dans les municipalités . . 37

Dans les districts de services locaux (DSL) 37

Dans les communautés rurales . . . 37

4.7 Cadre législatif 38

4.8 Fondation pour l'avenir de la gouvernance locale : éléments sur lesquels bâtir 38

Annexes

Annexe 1 : Terres de la Couronne au Nouveau-Brunswick 40

Annexe 2 : Population et assiette fiscale actuelles des municipalités, des communautés rurales et des districts de services locaux (DSL) . . . 40

Annexe 3 : Carte des frontières des commissions de districts d'aménagement 47

Annexe 4 : Carte des frontières des commissions de gestion des déchets solides 47

Annexe 5 : Carte des agences de développement économique communautaire (ADEC) 48

Portrait des structures locales actuelles au Nouveau-Brunswick

Au moment où nous réfléchissons à l'avenir du système de gouvernance locale dans la province et envisageons les modifications qui pourraient y être apportées, il est avant tout utile de comprendre la structure actuellement en place. Ce quatrième chapitre présente un aperçu des structures actuelles de gouvernance locale et de prestation de services au Nouveau-Brunswick, ainsi que du cadre financier et législatif.

Figure 1 : Carte de gouvernance locale

4.1 Vue d'ensemble

À l'heure actuelle, dans la province, il y a 101 municipalités, 3 communautés rurales et 267 districts de services locaux (DSL). Ces chiffres reflètent la fusion récente de Florenceville et de Bristol, de même que la création de la nouvelle communauté rurale de Upper Miramichi. Les figures 1 et 2 brossent un portrait des structures de gouvernance locale dans la province ainsi que des populations correspondantes et des régions géographiques couvertes. La gouvernance locale chez les Premières nations ne fait pas partie de ce rapport puisqu'elle relève de la compétence fédérale. Les réserves des Premières nations sont identifiées dans les figures 1 et 2 afin de présenter une vue d'ensemble de la façon dont la province est organisée à l'échelle locale.

Figure 2 : Structures de gouvernance locale, population et géographie

Type de structure	Nombre	Population	Pourcentage de la population totale	Superficie couverte (kilomètres carrés)	Pourcentage de la superficie couverte
Municipalités	101	456 641	62,5	3 300	4,5
Communautés rurales	3	11 243	1,5	2 265	3,1
Districts de services locaux (DSL)	267	254 527	34,9	67 097	92,1
Réserves des Premières nations	20	7 586	1,0	157	0,22
Total	**371**	**729 997***	**----**	**72 820**	**----**

*Selon le Recensement de 2006 de Statistique Canada. Les données sur la population auxquelles il est fait référence dans le rapport s'appuient uniquement sur les données du Recensement de 2006. La population totale du Nouveau-Brunswick est actuellement évaluée à 751 000, ce qui indique un sous-dénombrement. Cette dernière estimation de la population s'appuie sur les chiffres du Recensement de 2001, rajustés pour le sous-dénombrement net. Ce sous-dénombrement s'explique par les personnes qui ne participent pas au recensement et les estimations de la migration nette.

D'importantes observations se dégagent de ce portrait général des structures administratives locales :

- les régions constituées de la province (municipalités et communautés rurales) représentent 62,5 p. 100 de la population, mais seulement 7,6 p. 100 de la superficie;
- de toutes les régions de la province, 92,1 p. 100 ne sont pas constituées (c.-à-d. couvertes par des districts de services locaux), mais ces régions sont, en grande partie, des terres de la Couronne. L'annexe 1 de ce chapitre illustre l'empreinte des terres de la Couronne par rapport aux limites des districts de services locaux, des municipalités et des communautés rurales;
- environ 35 p. 100 de la population habite dans des régions non constituées (districts de services locaux), c'est-à-dire dans des régions où aucun conseil municipal élu ne gouverne et ne prend de décisions quant à la prestation des services à l'échelle locale;
- sauf certaines exceptions, les municipalités et les communautés rurales sont situées dans des régions relativement concentrées de la province, principalement à proximité d'importantes voies navigables et des côtes.

4.2 Structures de gouvernance locale

La « municipalité locale » s'est avérée la composante la plus durable du système de gouvernement local du Nouveau-Brunswick. Par exemple, le statut de la ville de Saint John, en tant que gouvernement local constitué, remonte à 1785. La ville de Fredericton a été constituée en 1848. En fait, plusieurs cités et villes du NouveauBrunswick ont une histoire qui remonte aux années 1800. Quoique les changements majeurs apportés par le gouvernement du premier ministre Robichaud en 1966, dans le cadre des réformes liées au programme de Chances égales pour tous, aient entraîné l'abolition des gouvernements de comté, les cités et les villes existantes n'ont pas eté touchées. Pour remplacer les municipalités de comté, un certain nombre de villages ont été constitués en municipalités (principalement où il y avait de petites concentrations de population). En plus, des DSL ont été créés partout dans la province pour les régions non constituées en municipalités.

Les 101 municipalités actuelles sont composées de 8 cités, 27 villes et 66 villages. Bien qu'il y ait d'importantes différences entre ces gouvernements locaux sur le plan de la population et de la capacité financière, ils ont tous les mêmes pouvoirs en vertu de la *Loi sur les municipalités* et d'une variété d'autres lois provinciales. Selon la loi, une cité doit compter une population minimale de 10 000 habitants et une ville doit en compter 1 500. Ces conditions sont en vigueur depuis 1966 et n'ont pas été modifiées. La loi ne prévoit aucune condition de population minimale pour la création de villages. Si la population d'une ville ou d'une cité chute sous le seuil établi, le statut de cette ville ou de cette cité n'est pas modifié pour autant.

Les DSL ont été créés en 1967 en tant qu'entités administratives relevant du gouvernement provincial. On n'avait pas prévu qu'ils assumeraient un rôle de gouvernement local, bien que certaines personnes les considèrent comme une forme de gouvernance locale. Ces DSL et les villages nouvellement créés couvrent les régions anciennement gouvernées par les gouvernements de comté. On compte aujourd'hui 267 DSL, dont certains comportent d'autres divisions qu'on appelle les « autorités de taxation », qui offrent des services supplémentaires, comme l'éclairage des rues. Le nombre total d'entités administratives dans les régions non constituées s'élève donc à environ 320.

En 1995, à la suite de recommandations formulées dans le rapport de la **Commission sur l'utilisation des terres et l'environnement rural** (déposé en 1993 et communément appelé le rapport **CUTER**), une nouvelle forme de gouvernement local a été introduite, la communauté rurale. Les DSL pouvaient se regrouper pour former une communauté rurale. Cette nouvelle structure devait avoir comme seule responsabilité l'élaboration et l'administration d'un plan d'utilisation des terres. Durant les dix années qui ont suivi, une seule de ces communautés rurales a été créée. En 2005, on présentait une version améliorée du modèle de communauté rurale qui permettrait aux villages et aux DSL de se regrouper en une entité. La principale différence de ce nouveau modèle était la possibilité d'acquérir, au fil du temps, d'autres responsabilités sur le plan des services locaux (au-delà de l'aménagement des terres). En outre, ces communautés rurales pouvaient prendre avantage de l'autorité qu'avaient les municipalités d'instituer des règlements. Ainsi, depuis l'introduction de cette nouvelle structure dans la loi, trois nouvelles communautés rurales ont été formées (y compris le transfert de la communauté rurale de Beaubassin-Est, qui existait déjà avant ce nouveau modèle). Le ministère des Gouvernements locaux a déterminé qu'une communauté rurale pouvait être créée à condition d'avoir au minimum une population de 2 000 habitants et une assiette fiscale de 100 millions de dollars, ce qui représenterait les seuils aux fins de la viabilité. Ces seuils ne sont pas régis par des lois.

La figure 3 dresse un portrait de la taille relative des municipalités (cités, villes et villages), des communautés rurales et des DSL du NouveauBrunswick sur le plan des écarts de population et des différences d'assiette fiscale par habitant. La population et l'assiette fiscale de chaque municipalité, communauté rurale et DSL sont présentées à l'annexe 2 de ce chapitre.

Figure 3 : Structure de gouvernance locale et assiette fiscale

Types de municipalité	Écarts de population*	Ecarts d'assiette fiscale**	Ecarts d'assiette fiscale par habitant**
Cités (8)	de 7 384 à 68 043	de 368 M$ à 4,7 G$	de 49 956 $ à 90 240 $
Villes (27)	de 947 à 17 832	de 58 M$ à 1 G$	de 42 523 à 212 459 $
Villages (66)	de 155 à 4 638	de 5 M$ à 346 M$	de 18 808 $ à 202 520 $
Communautés rurales (3)	de 2 064 à 6 765	de 84 M$ à 398 M$	de 34 632 à 155 779 $
Districts de services locaux (DSL) (267)	de 5 à 8 861	de 680 000 $ à 380 M$	de 9 770 à 307 464 $

Sources : *Statistique Canada, Recensement de 2006.
**Données financières de 2008 pour les municipalités, les districts de services locaux et les communautés rurales (ministère des Gouvernements locaux).

4.3 Représentation, mandats, rôles et responsabilités

Les municipalités sont gouvernées par des conseils élus composés d'au moins trois conseillers et un maire. Ces conseils sont élus par l'ensemble de la population (les personnes autorisées à voter en vertu de la *Loi sur les élections municipales*) tous les quatre ans, selon certains critères définis. Depuis 2004, les membres des conseils sont élus pour un mandat de quatre ans (trois ans avant 2004). Les conseillers peuvent être élus par quartier ou par l'ensemble des électeurs de la municipalité ou selon une combinaison des deux modes d'élection. Par règlement, le conseil détermine la composition et le mode d'élection (mode de représentation par quartier ou général). Au plan administratif, chaque conseil est assisté par une équipe d'employés qui varie d'une à plusieurs centaines de personnes.

Les communautés rurales sont également gouvernées par des conseils élus, composés de conseillers et d'un maire, qui suivent les mêmes règles que les conseils municipaux. Les conseillers peuvent être élus par quartier, par l'ensemble des électeurs ou selon une combinaison des deux modes d'élection. Comme c'est le cas avec les municipalités, les conseils des communautés rurales sont élus pour un mandat de quatre ans.

En ce qui concerne les DSL, aucun conseil n'est élu. Des comités consultatifs sont plutôt élus pour un mandat de deux ans lors

d'assemblées publiques. À l'heure actuelle, 158 des 267 DSL ont un comité consultatif élu. Le comité consultatif n'a aucun pouvoir de décision. Il donne au ministre des Gouvernements locaux (par l'entremise des directeurs des services locaux du ministère des Gouvernements locaux) des conseils relatifs à la prestation des services locaux sur son territoire. Plus précisément, ces comités consultatifs font des suggestions quant à la préparation du budget annuel, à l'établissement du taux d'impôt municipal, à l'administration quotidienne du district et aux services, comme les loisirs et la protection contre les incendies.

4.4 Prestation de services

Les municipalités ont le pouvoir de fournir un ensemble précis de services. Ces services sont énumérés à l'annexe 1 de la *Loi sur les municipalités* ainsi que dans différentes autres lois provinciales.

Figure 4 : Services offerts par les gouvernements locaux*

*Selon un diagramme conçu par la Cité de Fredericton.

Services de police

Patrouille routière – Application des lois relatives à la circulation routière

Législation et infractions au Code criminel

Intervention en cas d'urgence

Enquêtes criminelles

Poursuites judiciaires

Sécurité à la cour

Aide aux victimes ou aux témoins

Services de police communautaire

- Programmes de quartier
- Programmes éducatifs
- Programmes de prévention du crime

Maintien des prisons et des établissements de détention

Hôte de services spécialisés

- Équipe d'intervention en cas d'urgence
- Unites canines, etc.

Services d'incendie

Extinction et prévention des incendies

Enquête sur incendie, aide médicale de première intervention

Sauvetage sur glace et dans l'eau, matières dangereuses

Formation professionnelle et perfectionnement professionnel

Planification et contrôle du développement

Permis de construction et inspection

Contrôle de l'aménagement

Planification à long terme

Planification stratégique

Planification de la conservation et de la préservation du patrimoine

Tourisme

Services aux visiteurs

Promotion du tourisme

Développement du tourisme

Coordination des événements

Bureau de congrès

Exploitation des autocars affrétés

Arts et culture

Construction et entretien des installations

Financement des opérations

Subventions aux organismes

Préservation du patrimoine

Gouvernance

Processus de création et d'adoption des règlements

Gouvernance transparente

Consultations publiques et commentaires du public

Règlements relatifs à l'ouverture des magasins le dimanche et à l'interdiction de fumer

Litige

Travaux publics

Routes et rues

Construction (revêtement routier, bordures de trottoir, caniveaux et trottoirs)

Entretien de la chaussée (nettoyage, réparation, marquage)

Entretien hivernal

- Contrôle de la neige et de la glace
- Déneigement et enlèvement de la neige

Contrôle de la circulation

Éclairage des rues

Collecte, rétention et évacuation des eaux d'orage

Soutien technique

Systèmes géographiques

Collecte des déchets solides

Recyclage

Élimination des déchets solides (installations régionales)

Services d'eau et d'égouts

Collecte, traitement et distribution de l'eau potable

Réserve d'eau pour le service d'incendie

Conservation de l'eau et sensibilisation du public

Collecte, traitement et élimination des eaux usées

Arbres et parcs

Aménagement et entretien des parcs et des sentiers

Arboriculture et horticulture

Entretien du terrain

Compostage

Transports en commun

Services de trajets déterminés

Transport des personnes handicapées

Transport des élèves

Loisirs

Construction, entretien et exploitation des installations

- Arénas, piscines, centre de conditionnement physique/ centre communautaire, terrains de balle, terrains de tennis, etc.

Organisation de sports, d'activités récréatives et de loisirs communautaires

Programme de loisirs (pour toutes les tranches de la société, des enfants d'âge préscolaire aux aînés)

Cours de conditionnement physique, activités récréatives et enseignement culturel

Coordination et tenue d'événements spéciaux communautaires

Services de soutien (administration)

Tous les services internes à l'appui des services publics, par exemple les services financiers, les ressources humaines, les services juridiques, la technologie de l'information, la gestion immobilière, la gestion des biens et du parc automobile, les télécommunications

Autres

Dépenses en capital et de fonctionnement des aéroports

Octroi de subventions pour des habitations abordables

Nombreux enjeux relatifs à la protection de l'environnement

Seuls deux services sont obligatoires, soit les services de police et de planification des mesures d'urgence. Cela étant dit, il est clair que d'autres services sont implicitement obligatoires (p. ex., la protection contre les incendies, l'entretien des routes, l'élimination des déchets). Il est important de préciser que l'annexe 1 de la Loi dresse une liste générale des services que peuvent fournir les municipalités. En réalité, elle ne reflète pas l'ampleur des services réellement offerts, particulièrement lorsqu'on examine la nature des services qu'offrent les cités et les villes. La figure 4 donne un aperçu détaillé des services offerts par les municipalités.

Les municipalités sont autorisées à édicter des règlements touchant diverses activités locales. Bien que plusieurs autres lois accordent une compétence en matière de formulation de règlements aux municipalités, cette compétence est principalement conférée par la *Loi sur les municipalités*.

Les communautés rurales ont le pouvoir de fournir la même gamme de services qu'offrent les municipalités. Cependant, elles ont l'obligation de fournir des services d'aménagement du territoire et de planification des mesures d'urgence. Lors de la création de la communauté rurale, dans les régions anciennement non constituées de la communauté rurale, les services de police, de transport (routes) et de contrôle des chiens sont tous fournis par le gouvernement provincial. De plus, les services de protection contre les incendies, de loisirs et d'éclairage des rues demeurent la responsabilité du gouvernement provincial jusqu'à ce que la communauté rurale en assume la responsabilité. Il en est de même pour les services de police, des routes et de contrôle des chiens. Les communautés rurales peuvent également édicter des règlements concernant différentes activités locales.

Dans les DSL, le gouvernement provincial est responsable de l'ensemble des services locaux. Les services de police, de transport (routes) et de contrôle des chiens sont tous fournis par le gouvernement provincial. La prestation des autres services (p. ex., éclairage des rues, loisirs) est également assurée par le gouvernement provincial, mais ces services ne sont offerts que s'ils sont appuyés par un vote tenu lors d'une assemblée publique. La protection contre les incendies est assurée dans tous les districts de services locaux grâce à une variété d'ententes conclues avec l'aide du gouvernement provincial (p. ex., corps de sapeurs-pompiers volontaires, achat de services auprès d'autres DSL ou municipalités). Quand un nouveau service est envisagé, la réglementation doit être modifiée et cette modification doit être autorisée par le cabinet. En ce qui concerne le contrôle des activités locales, le gouvernement provincial peut édicter des règlements, mais ceux-ci s'appliqueront à toutes les régions non constituées (tous les DSL). Au fil du temps, très peu de ce type de règlements (au-delà de l'aménagement du territoire), qui ont une incidence sur les DSL, ont été édictés. Les exemples les mieux connus de tels règlements ont trait aux exigences en matière de contrôle des chiens et de la collecte des ordures.

Dans les municipalités, les services peuvent être fournis de différentes façons. Ils peuvent être offerts par la municipalité elle-même, par l'entremise d'une agence, d'une commission ou d'un organisme constitué par la municipalité, par le biais de commissions ou d'organismes créés par le gouvernement provincial, par des ententes conclues avec les municipalités voisines, les DSL ou le gouvernement provincial, par des partenariats publics ou privés, et tout simplement en les donnant en sous-traitance. Les communautés rurales peuvent prendre des arrangements similaires.

Au cours des années, le gouvernement provincial a créé des organismes sectoriels afin d'offrir des services sur une base régionale. Notons particulièrement les douze commissions de districts d'aménagement, les douze commissions de gestion des déchets solides et les quinze agences de développement économique communautaire (ADEC). Ces trois types d'organismes régionaux couvrent l'ensemble de la province, mais n'opèrent pas à partir d'un même territoire. Les annexes 3, 4 et 5 du présent chapitre montrent une carte des frontières géographiques de ces trois entités. De façon générale, ces entités régionales ont été créées en tant que mécanismes pour faciliter le partage des coûts liés à la prestation de services précis et pour réaliser des économies d'échelle. Elles servent également d'outil de développement régional.

Le gouvernement provincial a créé douze commissions de districts d'aménagement. Elles ont pour rôle d'offrir des services d'aménagement du territoire aux municipalités, aux communautés rurales et aux DSL. Ces services consistent principalement en des activités liées à l'élaboration de plans d'utilisation des terres (plans municipaux et ruraux), à l'administration/application des règlements (lotissement, construction et zonage), au traitement des demandes de permis d'aménagement et de construction, aux approbations de lotissement et d'aménagement, aux inspections des bâtiments, aux services d'information géographique (cartographie et gestion des bases de données immobilières), et à la coordination

des études d'aménagement et des approbations à obtenir auprès des ministères ou des organismes gouvernementaux (p. ex., ministère de l'Environnement, de la Santé, des Transports, Services Nouveau-Brunswick).

Bien que les commissions de districts d'aménagement aient comme objectif premier d'offrir des services d'aménagement de manière rentable en faisant en sorte que plusieurs entités locales se partagent les coûts de la prestation de tels services, la contribution qu'apportent les municipalités à ces entités varie d'une région à l'autre. Dans certains cas, les municipalités ont choisi d'assurer elles-mêmes la prestation des services d'aménagement du territoire. Quant aux DSL, ils doivent tous faire partie d'une commission d'aménagement et contribuer à son financement. La commission du district d'aménagement rural est la seule commission d'aménagement qui offre exclusivement des services aux DSL. Initialement, elle a été constituée en tant que commission « temporaire », car on prévoyait que des commissions d'aménagement régionales couvriraient un jour toute la province. Le ministère de l'Environnement est responsable de la loi qui régit les commissions d'aménagement.

Douze commissions de gestion des déchets solides ont été créées pour assurer le service d'élimination des déchets solides au nom des municipalités, des communautés rurales et des DSL. Ces commissions régionales sont financées par les entités de gouvernance locale participantes (impôt foncier basé sur une redevance de déversement à la tonne) ainsi que par des revenus générés par des redevances de déversement exigées auprès d'utilisateurs industriels, commerciaux et institutionnels. Toutes les municipalités, les communautés rurales et les DSL doivent contribuer au financement des commissions de gestion des déchets solides. Les réserves des Premières nations ont également accès aux services fournis par les commissions de gestion des déchets solides et contribuent à leur financement. Il existe six sites régionaux d'élimination des déchets solides dans la province ainsi que cinq stations régionales de transfert.

Le gouvernement provincial a créé quinze agences de développement économique communautaire (ADEC). Le rôle principal de ces agences est de favoriser la coordination du développement économique à l'échelle régionale. Dans l'exécution de leur mandat, ces agences entreprennent plusieurs activités, notamment le counselling aux entreprises, l'aide au développement de petites et moyennes entreprises, la création de groupes stratégiques, une formation en gestion pour les petites et moyennes entreprises, un soutien à l'investissement et la détermination des possibilités d'investissement et d'exportation. Nos discussions avec les représentants des agences de développement économique communautaire nous portent à croire que le rôle joué varie d'une agence à l'autre. Le gouvernement fédéral, le gouvernement provincial du Nouveau-Brunswick et les municipalités financent ces entités. Les municipalités ne participent pas toutes au financement de ces entités régionales. Pour leur part, les districts de services locaux ne leur fournissent aucune aide financière.

Il existe dans la province une variété d'organismes sous-régionaux qui, à plus petite échelle, offrent certains services. Par exemple, la Commission des égouts du Grand Shediac fournit les services de collecte et de traitement des eaux usées à plusieurs collectivités de Shediac et des environs. La Commission des installations régionales du Grand Saint John a été fondée en vertu d'une loi provinciale afin de rendre obligatoire le partage des coûts pour cinq installations majeures dans la région. Un corps de police régional assure les services de police des quatre municipalités de Beresford, Nigadoo, Petit-Rocher et Pointe-Verte. Il est également important de noter que des centaines d'ententes ont été conclues entre les municipalités, les DSL et les communautés rurales de la province aux fins de la prestation de certains services. Aucune structure formelle de prise de décision n'est liée à ces ententes. Il s'agit plutôt d'ententes contractuelles selon lesquelles une entité consent à fournir un service à une autre contre une compensation financière. De telles ententes sont généralement conclues dans les secteurs des loisirs et de la protection contre les incendies. Récemment, les demandes se font de plus en plus nombreuses auprès du ministère des Gouvernements locaux afin que celui-ci facilite, entre les collectivités, la négociation d'ententes de partage des coûts pour des installations récréatives majeures.

Le gouvernement provincial fournit aux municipalités, aux DSL et aux communautés rurales deux autres services, qu'il serait peut-être plus pertinent d'appeler des « fonctions ». Il s'agit des services d'évaluation foncière et de perception des impôts fonciers. Les réformes mises de l'avant par le premier ministre Robichaud dans les années 1960 ont été accompagnées d'une centralisation des fonctions de l'évaluation foncière et de la perception des impôts fonciers. Autrement dit, le gouvernement provincial enlevait alors aux municipalités existantes la responsabilité de ces activités pour l'assumer entièrement, garantissant ainsi des normes uniformes en matière de pratiques d'évaluation

foncière et de perception de l'impôt foncier, et ce, d'un bout à l'autre de la province. Il est généralement admis que la centralisation de ces deux fonctions par le gouvernement provincial a bénéficié grandement au système de gouvernance locale.

4.5 Finances et impôt foncier

Pour financer leurs opérations, les municipalités reçoivent des revenus de plusieurs sources. L'impôt foncier est la principale source de revenus des municipalités. Parmi les autres sources importantes de revenus, mentionnons la subvention inconditionnelle reçue du gouvernement provincial, la vente de services aux municipalités voisines et aux DSL, les frais d'utilisateurs associés à des services précis (installations et programmes récréatifs, eau et eaux usées, collecte des ordures) et les frais exigés pour des licences et des permis. Les municipalités reçoivent également certaines subventions conditionnelles qui sont généralement liées à la création d'infrastructures sur leur territoire, comme les sommes recueillies grâce à l'Entente Canada Nouveau-Brunswick sur le transfert des fonds provenant de la taxe fédérale sur l'essence et au Fonds sur l'infrastructure municipale rurale. Ces dernières sources de revenus sont importantes pour les municipalités et servent de catalyseurs pour la création d'infrastructures et le renouvellement de celles-ci.

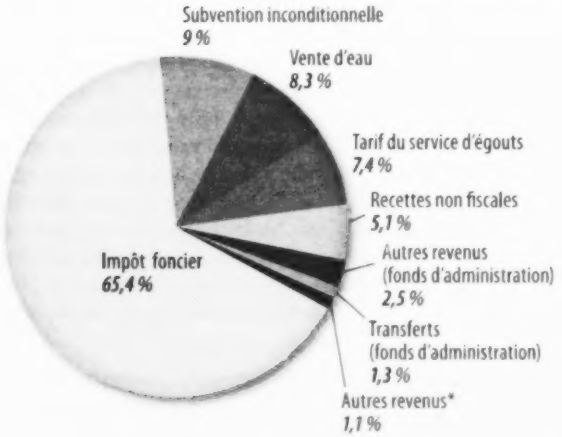


Figure 5 : Budget total des revenus – 2008 cités, villes et villages

*Inclut les fonds d'eaux et d'égoûts

La figure 5 illustre la répartition des sources de revenus des municipalités en 2008.

En ce qui concerne les DSL, environ 96 p. 100 des revenus proviennent de l'impôt foncier et 4 p. 100 de la subvention inconditionnelle et de la vente de services (principalement les services de police).

En ce qui concerne les dépenses, ce sont les services de protection (police, protection contre les incendies et mesures en cas d'urgence), les services de transport (routes) et le financement de la dette qui constituent les principaux éléments du budget (se reporter à la figure 6).

Figure 6 : Budget total des dépenses – 2008 cités, villes et villages

Comme l'illustre la figure 7, une grande partie du budget des DSL et des communautés rurales est consacrée à la collecte et à l'élimination des déchets ainsi qu'aux services de protection contre les incendies. Les services de police et de transport (routes) ne sont pas inclus, car la province assume l'entière responsabilité de ces services qu'elle fournit aux régions non constituées.

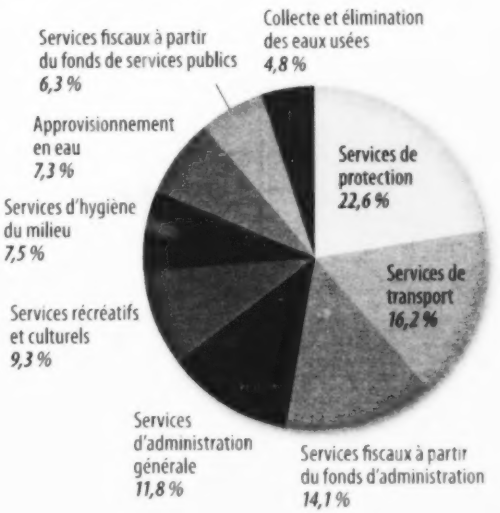


Figure 7 : Services aux districts de services locaux et aux communautés rurales gérés par le ministère des Gouvernements locaux – 2007

Il faut souligner qu'il existe d'importantes différences entre les municipalités et les districts de services locaux sur le plan des sources de revenus et des pressions financières. Ces différences sont attribuables à la force

relative des assiettes fiscales, à la gamme et à l'étendue des services, ainsi qu'à différents autres facteurs.

Pour les projets d'immobilisations, les municipalités et les communautés rurales peuvent obtenir des prêts par l'intermédiaire de la Corporation de financement des municipalités du Nouveau-Brunswick. L'emprunt de tels fonds est autorisé par la Commission des emprunts de capitaux qui relève du ministère des Gouvernements locaux. Le remboursement des prêts est financé soit par l'impôt foncier, soit par les frais exigés pour les services publics. Les prêts obtenus par l'entremise de la Corporation de financement des municipalités du Nouveau-Brunswick se sont avérés bénéfiques pour la grande majorité des municipalités qui profitent d'un taux d'intérêt plus avantageux (possible grâce aux emprunts communs et à la garantie provinciale sur les emprunts).

Les DSL ne peuvent passer par la Corporation de financement des municipalités du Nouveau-Brunswick pour faire des emprunts. Le budget d'immobilisations de la province contient des fonds pour que les districts de services locaux puissent faire l'achat d'équipement d'urgence (qui ne comprend pas les nouveaux camions à incendie) et maintenir en bon état les casernes de pompiers et les installations récréatives. En 2007-2008, le montant alloué s'élevait à environ 500 000 $. Les sommes remises aux DSL grâce à ces fonds sont également récupérées au moyen de l'impôt foncier. Les nouveaux camions à incendie sont, quant à eux, loués par l'entremise d'un organisme de service spécial du ministère des Transports et les paiements de location requis sont prévus dans le budget d'exploitation annuel des districts de services locaux. Ces paiements de location sont récupérés par l'impôt foncier perçu.

4.6 Comment s'applique présentement l'impôt foncier

Comme il a été mentionné précédemment, l'impôt foncier est la plus importante source de revenus pour les municipalités, les communautés rurales et les DSL. Bien que le concept d'impôt foncier soit relativement simple, son application demande certaines explications compte tenu des différences entre les municipalités, les communautés rurales et les DSL. Il faut aussi noter que l'impôt foncier représente une source de revenus tant pour les gouvernements locaux que pour le gouvernement provincial. La figure qui suit donne un aperçu du régime d'impôt foncier présentement en vigueur. Des explications détaillées sur la façon dont l'impôt foncier s'applique présentement sont fournies au lecteur puisque ce rapport contient d'importantes recommandations à ce sujet.

Figure 8 : Régime d'impôt foncier - Municipalités, districts de services locaux et communautés rurales*

Type de propriétés	Taux d'impôt foncier	Municipalités	Districts de services locaux (DSL)	Communautés rurales
Résidentielle, habitée par le propriétaire	Taux pour services locaux	1,51 $	0,29	0,09 $ +0,20 $
(résidence principale)	Taux pour services locaux fournis par la province		+0,65 $	+0,65 $
	Impôt provincial	s.o.	s.o.	s.o.
	Totaux	1,51 $	0,94 $	0,94 $
Résidentielle, non habitée par le propriétaire	Taux pour services locaux	1,51 $	0,29 $	0,09 $ +0,20 $
(p. ex., chalet, immeuble d'habitation)	Impôt provincial	+1,50 $	+1,50 $	+1,50 $
	Totaux	3,01 $	1,79 $	1,79 $
Non résidentielle (commerciale, industrielle)	Taux pour services locaux (1,5 fois le taux résidentiel)	2,265 $	0,435 $	0,135 $ +0,30 $
	Impôt provincial	+2,25 $	+2,25 $	+2,25 $
(p. ex., station-service)	**Totaux**	4,515 $	2,685 $	2,685 $

* Selon la moyenne des taux d'impôt foncier de 2008.

Notes relatives à cette figure :

- les taux d'impôt foncier indiqués dans la figure représentent les montants exigés par tranche de 100 $ de la valeur imposable de la propriété;
- les taux d'impôt foncier pour les services locaux indiqués dans la figure sont des moyennes pour l'exercice 2008 ;
- le taux de 0,65 $ pour les services locaux fournis par la province couvre une partie des coûts liés aux services de police, aux routes, au contrôle des chiens et à la gestion des régions non constituées;
- les taux de 1,50 $ et de 2,25 $ sont perçus par la province et les revenus qu'ils rapportent sont ajoutés au fonds généraux (autres revenus) du gouvernement provincial pour aider à couvrir notamment les coûts des services de santé, d'éducation, d'aide sociale et juridiques;
- le taux pour les services locaux aux propriétés non résidentielles est fixé à 1,5 fois le taux pour les services locaux établi par le conseil.

Ce qui suit est une description plus détaillée de la façon dont le régime d'impôt foncier s'applique selon le type de structure de gouvernance locale dont il est question.

Dans les municipalités

- Chaque année, le conseil municipal établit un taux pour les services locaux qui est appliqué aux **propriétés résidentielles habitées par le propriétaire** (la résidence principale) afin de répondre aux exigences budgétaires liées à ces services. Le service d'eau et d'égouts n'est pas inclus dans ce taux, car des frais d'utilisateur distincts sont exigés. Dans la figure, le montant de 1,51 $ reflète le taux d'impôt foncier moyen établi pour les services locaux, dans les municipalités, en 2008. Ce taux varie grandement entre les municipalités (0,90 $ à 1,80 $), en fonction du niveau des services et de la force de l'assiette fiscale. Aucun impôt foncier provincial n'est perçu sur les propriétés résidentielles habitées par le propriétaire. Ainsi, l'impôt foncier d'une telle propriété évaluée à 100 000 $ s'élève à 1 510 $.
- Le taux d'impôt foncier pour les services locaux (1,51 $ dans l'exemple) est imposé aux **propriétés résidentielles non habitées par le propriétaire** (p. ex., chalet ou bien locatif). Un taux d'impôt foncier provincial de 1,50 $ leur est également imposé. Le taux d'impôt foncier global s'élève donc à 3,01 $, ce qui signifie un impôt foncier de 3 010 $ pour une propriété évaluée à 100 000 $.
- Le taux d'impôt foncier pour les services locaux multiplié par 1,5 (1,51 $ x 1,5 dans l'exemple) est imposé aux **propriétés non résidentielles** (p. ex., entreprises). Un taux d'impôt foncier provincial de 2,25 $ leur est également imposé. Ainsi, le taux d'impôt foncier global est de 4,515 $ et la facture totale d'impôt foncier s'élève à 4 515 $ pour une propriété évaluée à 100 000 $.

Dans les districts de services locaux (DSL)

- Chaque année, le ministre des Gouvernements locaux établit un taux pour les services locaux qui est imposé aux **propriétés résidentielles habitées par le propriétaire** afin de répondre aux exigences budgétaires liées à ces services (0,29 $ dans l'exemple). Le gouvernement provincial perçoit également un impôt sur ces propriétés selon un taux de 0,65 $ par tranche de 100 $ de la valeur imposable de la propriété afin de récupérer certains coûts liés aux services de police, aux routes, au contrôle des chiens et aux services administratifs. Le taux d'impôt foncier global est donc de 0,94 $, ce qui signifie une facture totale d'impôt foncier de 940 $ pour une propriété évaluée à 100 000 $.
- Le taux d'impôt foncier pour les services locaux (0,29 $ dans l'exemple) s'applique aux **propriétés résidentielles non habitées par le propriétaire**. Le taux provincial de 0,65 $ pour les services de police, les routes, le contrôle des chiens et les services administratifs ne leur est pas imposé. Toutefois, un taux d'impôt foncier provincial de 1,50 $ leur est imposé. Le taux d'impôt foncier global s'élève donc à 1,79 $, ce qui signifie devoir payer 1 790 $ pour une propriété évaluée à 100 000 $.
- Le taux d'impôt foncier pour les services locaux multiplié par 1,5 (0,29 $ x 1,5 dans l'exemple) s'applique aux **propriétés non résidentielles**. Le taux provincial de 0,65 $ pour les services locaux ne leur est pas imposé. Toutefois, un taux d'impôt foncier provincial de 2,25 $ leur est imposé. Ainsi, dans ce cas-ci, le taux d'impôt foncier global est de 2,685 $ et la facture totale d'impôt foncier s'élève à 2 685 $ pour une propriété évaluée à 100 000 $.

Dans les communautés rurales

- Deux taux d'impôt foncier pour les services locaux s'appliquent aux **propriétés habitées par le propriétaire** : le premier taux couvre les coûts liés aux services administratifs et à l'aménagement du territoire (ainsi que tout autre service dont la communauté rurale accepte la responsabilité) et il est déterminé par le conseil élu (0,09 $ dans l'exemple); le second taux couvre les coûts liés aux autres services locaux fournis par la province (p. ex., possiblement, éclairage des rues, protection contre les incendies, collecte et élimination des déchets solides, loisirs) et il est établi par le ministre des Gouvernements locaux (0,20 $ dans l'exemple). Le taux d'impôt de 0,65 $ pour les services locaux fournis par la province s'applique également à ces propriétés afin de récupérer certains coûts liés aux services de police, aux routes, au contrôle des chiens et aux services administratifs. Dans l'exemple, le taux d'impôt foncier global est de 0,94 $ et la facture d'impôt foncier s'élève à 940 $ pour une propriété évaluée à 100 000 $.
- Les deux taux d'impôt foncier pour les services locaux (0,09 $ et 0,20 $) et le taux d'impôt foncier provincial de 1,50 $ s'appliquent aux **propriétés résidentielles non habitées par le propriétaire**. Le taux de 0,65 $ exigé pour récupérer une portion des coûts liés aux services de police, aux routes, au contrôle des chiens et aux services administratifs ne leur est pas imposé. Dans l'exemple, le taux d'impôt foncier global est de 1,79 $, ce qui se traduit par une facture d'impôt foncier de 1 790 $ pour une propriété évaluée à 100 000 $.
- Les deux taux d'impôt foncier pour les services locaux (multipliés par 1,5) et le taux d'impôt foncier provincial de 2,25 $ s'appliquent aux **propriétés non résidentielles**. Le taux de 0,65 $ exigé pour récupérer

une portion des coûts liés aux services de police, aux routes, au contrôle des chiens et aux services administratifs ne leur est pas imposé. Dans l'exemple, le taux d'impôt foncier global est de 2,685 $, ce qui se traduit par une facture d'impôt foncier de 2 685 $ pour une propriété évaluée à 100 000 $.

- Il est à noter que la structure d'impôt foncier des communautés rurales est plus complexe dans les cas où un ancien village fait partie de la nouvelle communauté rurale. La communauté rurale doit continuer à assurer la prestation des services qui étaient fournis dans l'ancien village, mais elle est libre d'offrir ou non des services locaux autres que l'aménagement du territoire, les mesures d'urgence et les services administratifs dans l'ancien DSL de la communauté rurale. Pour compliquer davantage la structure d'impôt foncier des communautés rurales, le prélèvement de 0,65 $ doit être réduit lorsqu'une communauté choisit de fournir des services routiers et de police dans les anciens districts de services locaux (0,20 $ pour les services de police et 0,44 $ pour les services routiers).

4.7 Cadre législatif

La *Loi sur les municipalités* est la principale loi qui régit les municipalités, les communautés rurales et les DSL. Cette loi, qui a été promulguée en 1966, fixe le cadre de gouvernance et de gestion des municipalités, des DSL et des communautés rurales. Certains règlements édictés en vertu de la *Loi sur les municipalités* apportent des précisions quant au système de gouvernance locale. De plus, plusieurs autres lois ont un lien direct avec le système de gouvernement local. Par exemple, la *Loi sur l'urbanisme* établit le cadre relatif au processus d'aménagement du territoire pour les municipalités, les communautés rurales et les districts de services locaux.

La *Loi sur les municipalités* a été modifiée bon nombre de fois au cours des quarante dernières années, mais elle n'a pas fait l'objet de changements fondamentaux. Elle demeure en grande partie telle qu'elle a été édictée en 1966, même si beaucoup de modifications particulières ont été apportées afin de régler certains problèmes précis.

Ainsi se termine la description du système actuel de gouvernance locale du Nouveau-Brunswick. Avant de passer au prochain chapitre, il est utile de mettre en lumière les forces du système de gouvernance locale actuel de la province. Ces forces constituent la base à partir de laquelle il est possible de bâtir un système de gouvernance locale pour l'avenir.

4.8 Fondation pour l'avenir de la gouvernance locale : éléments sur lesquels bâtir

La répartition actuelle des responsabilités entre le gouvernement provincial et les municipalités/communautés rurales continue de bien fonctionner. Comparativement à ce qu'on observe dans bon nombre d'autres provinces, le partage des services survenu en 1967 s'est révélé un aspect très positif de la relation entre le provincial et le municipal. Le fait que les services juridiques, de santé, d'éducation et d'aide sociale soient exclusivement de compétence provinciale a permis d'éliminer bon nombre de négociations difficiles et de débats inutiles dont on est toujours témoin dans d'autres provinces. Ce rapport appuie la répartition actuelle des responsabilités entre la province et les gouvernements locaux, et recommande qu'elle demeure en place à long terme. Bien que des ajustements pourraient être nécessaires au cours des prochaines années dans des secteurs comme les transports ou le développement économique, l'alignement fondamental des services, instauré dans le cadre des réformes de Chances égales pour tous des années 1960, continue d'avoir des avantages considérables en ce qu'il garantit un accès élargi aux services juridiques, de santé, d'éducation et d'aide sociale, et ce, à des coûts assumés par l'ensemble des contribuables du Nouveau-Brunswick. De plus, les représentants des gouvernements locaux ont indiqué clairement qu'ils ne souhaitaient aucunement se voir transférer l'une ou l'autre de ces responsabilités actuellement assumées par le gouvernement provincial.

Le rôle exclusif qu'assume le gouvernement provincial en matière d'évaluation foncière procure aux gouvernements locaux des avantages tangibles. Le fait qu'un seul organisme provincial (Services Nouveau-Brunswick) procède aux évaluations foncières garantit que les propriétés de l'ensemble de la province sont évaluées de manière uniforme aux fins de l'impôt foncier. De plus, lorsqu'une seule entité est chargée de ce service, il est possible de réaliser d'importantes économies d'échelle et d'acquérir une solide expertise en la matière. Par l'entremise de la Commission d'appel en matière d'évaluation et d'urbanisme, le gouvernement provincial prend également la responsabilité du processus d'appel qui est liée à son rôle d'évaluateur de biens. En effet, les gouvernements locaux n'ont ainsi pas besoin de se préoccuper des complexités administratives inhérentes aux évaluations foncières.

Le gouvernement provincial est entièrement responsable de la facturation et de la perception de l'impôt foncier. Les gouvernements locaux n'ont pas à participer à une activité qui peut s'avérer coûteuse et

qui exige beaucoup de temps. Par exemple, les gouvernements locaux n'ont pas à procéder à des ventes pour taxe non-payée ou à recouvrer des arriérages de taxes sur la propriété. En fait, les gouvernements locaux sont doublement avantagés, car le gouvernement provincial leur remet les montants d'impôt foncier à percevoir, peu importe que les impôts fonciers soient payés ou non. Pour ces raisons, ce rapport favorise la continuation du rôle que joue présentement le gouvernement provincial dans la facturation et la perception de l'impôt foncier. Nous ne voyons aucune raison qui justifierait de modifier cette situation.

Les ententes de financement entre la province et les gouvernements locaux reconnaissent depuis un certain temps déjà qu'il existe des différences considérables dans les capacités fiscales des municipalités du Nouveau-Brunswick. Ainsi, les subventions inconditionnelles de la province aux gouvernements locaux comprennent généralement un élément de péréquation. En mettant ainsi l'accent sur la péréquation, on a permis aux municipalités de taille semblable, partout dans la province, de maintenir un effort fiscal comparable. En effet, cette « péréquation » nivelle le terrain entre gouvernements locaux semblables. Les subventions inconditionnelles reconnaissent également le fait que les municipalités ne peuvent offrir un niveau de services standard à un taux d'imposition raisonnable à moins de les aider à combler l'« écart fiscal ». Autrement dit, un financement doit être rendu disponible pour combler l'écart entre les responsabilités de dépenses des gouvernements locaux et leur capacité à générer des recettes à partir de leurs propres sources de financement (principalement l'impôt foncier). Le financement visant à combler l'écart fiscal constitue le second élément des subventions inconditionnelles octroyées aux gouvernements locaux. Selon nous, ces deux éléments des transferts fiscaux entre la province et les gouvernements locaux ont été bénéfiques.

Au niveau local comme au niveau provincial, on reconnaît que pour offrir des services de manière efficace la coopération doit exister tant en matière de financement que de l'organisation des services. Des centaines d'ententes de coopération ont été conclues d'un bout à l'autre de la province afin de permettre l'offre conjointe de services entre entités locales, que ce soient entre municipalités, communautés rurales ou DSL. Ces ententes varient, allant de simples services de protection contre les incendies fournis par une municipalité à des communautés voisines, à des arrangements plus formels visant l'exploitation de sites d'enfouissement et de stations de transfert par les commissions de gestion des déchets solides de la province. Tout en reconnaissant que davantage pourrait être fait afin de favoriser la collaboration à la prestation des services et pour aider à la résolution de conflits entre les administrations locales, force est de constater que nombre d'exemples de coopération existent déjà. Nous sommes d'avis qu'il faut prendre appui sur ces exemples afin d'exploiter pleinement le potentiel que revêt une approche de coopération pour la prestation des services, pour le règlement des problèmes trans-frontaliers et pour la planification du développement futur des collectivités.

Bien qu'elles aient suscité controverses et difficultés au moment de leur mise en œuvre, il semble que les initiatives antérieures de restructuration (annexions, fusions et incorporations), certaines remontant aux années 1970, aient rapporté de clairs avantages (p. ex., amélioration des services, rationalisation et économies d'échelle, meilleure planification, capacité financière et coopération accrues, reconnaissance de l'évolution des communautés d'intérêts et services pour plus de collectivités). Au fait, très peu de personnes souhaitent maintenant retourner à la situation antérieure. Il est important de retenir que les mesures de restructuration mises en œuvre au cours des 35 dernières années, même si elles étaient d'envergure limitée, ont eu des effets positifs à long terme. Et ce, même si à l'époque, elles semblaient poser des difficultés insurmontables.

Les efforts incessants fournis par les gouvernements locaux pour assurer la prestation de services locaux essentiels comme les services de police, d'incendie, les réseaux d'alimentation en eau, les réseaux d'égouts, la gestion du développement par l'aménagement du territoire, l'aménagement et l'entretien du réseau routier ainsi que les installations et les programmes récréatifs, pour n'en nommer que quelques-uns, indiquent clairement le rôle primordial que jouent actuellement les gouvernements locaux au Nouveau-Brunswick . De plus, bon nombre d'initiatives provinciales ont été influencées en partie par le rôle pro-actif et le leadership adopté par les gouvernements municipaux, notamment en ce qui touche l'interdiction de fumer dans les lieux publics, la lutte contre les logements insalubres et les défis liés aux changements climatiques. Le développement futur de la province exige qu'on continue de reconnaître, de valoriser et de renforcer le rôle important et essentiel des gouvernements locaux.

Annexe 1 : Terres de la Couronne au Nouveau-Brunswick

Annexe 2 : Population et assiette fiscale actuelles des municipalités, des communautés rurales et des districts de services locaux (DSL)

Municipalités, communautés rurales ou districts de services locaux (DSL)	Population en 2006	Assiette fiscale de 2008
Cités		
Bathurst	12 714	824 433 507
Campbellton	7 384	380 601 477
Dieppe	18 565	1 742 129 657
Edmundston	16 643	1 116 331 734
Fredericton	50 535	4 866 745 536
Miramichi	18 129	1 241 303 503
Moncton	64 128	5 167 775 360
Saint John	68 043	5 048 713 797
Total pour les cités	**256 141**	**20 388 034 571**
Villes		
Beresford	4 264	181 317 097
Bouctouche	2 383	144 333 250
Caraquet	4 156	224 706 158
Dalhousie	3 676	326 217 486
Florenceville-Bristol	1 539	169 008 275
Grand Bay-Westfield	4 981	254 544 128
Grand-Sault	5 650	436 003 451
Hampton	4 004	222 827 146
Hartland	947	64 852 300
Lamèque	1 422	70 291 628
Nackawic	977	115 368 179
Oromocto	8 402	801 413 632
Quispamsis	15 239	1 003 627 400
Richibucto	1 290	84 234 626
Riverview	17 832	1 026 490 650
Rothesay	11 637	856 957 879

Municipalités, communautés rurales ou districts de services locaux (DSL)	Population en 2006	Assiette fiscale de 2008
Sackville	5 411	464 289 772
Saint-Andrews	1 798	218 382 739
Saint-Léonard	1 352	58 238 837
Saint-Quentin	2 250	100 132 036
Shediac	5 497	374 324 841
Shippagan	2 754	177 894 138
St George	1 309	103 427 877
St Stephen	4 780	303 802 296
Sussex	4 241	305 457 387
Tracadie-Sheila	4 474	300 496 366
Woodstock	5 113	358 781 205
Total pour les villes	**127 378**	**8 747 420 779**
Villages		
Alma	301	20 614 180
Aroostook	346	8 370 700
Atholville	1 317	154 112 873
Baker-Brook	525	22 205 118
Balmoral	1 706	58 192 857
Bas-Caraquet	1 471	47 168 300
Bath	512	21 600 250
Belledune	1 711	346 511 881
Bertrand	1 179	35 311 900
Blacks Harbour	952	57 139 111
Blackville	931	39 565 654
Cambridge-Narrows	717	54 942 350
Canterbury	360	11 094 494
Cap-Pelé	2 279	134 650 069
Centreville	523	31 550 569
Charlo	1 376	58 182 498
Chipman	1 291	62 789 233

Municipalités, communautés rurales ou districts de services locaux (DSL)	Population en 2006	Assiette fiscale de 2008
Clair	848	44 857 078
Doaktown	888	52 297 962
Dorchester	1 119	35 777 006
Drummond	839	41 218 050
Eel River Crossing	1 168	39 931 003
Fredericton Junction	715	31 001 065
Gagetown	719	46 190 652
Grand Manan	2 460	154 261 486
Grande-Anse	758	31 558 289
Harvey	352	14 572 108
Hillsborough	1 292	56 891 084
Kedgwick	1 146	39 731 649
Lac Baker	169	4 954 550
Le Goulet	908	17 077 800
Maisonnette	599	19 787 493
McAdam	1 404	40 079 114
Meductic	155	11 775 350
Memramcook	4 638	192 381 092
Millville	303	8 223 900
Minto	2 681	96 926 688
Néguac	1 623	81 547 766
New Maryland	4 248	273 684 550
Nigadoo	927	31 862 700
Norton	1 314	46 330 434
Paquetville	642	32 544 991
Perth-Andover	1 797	93 217 637
Petitcodiac	1 368	74 789 190
Petit-Rocher	1 949	72 126 269
Plaster Rock	1 150	56 510 220
Pointe-Verte	971	26 818 300
Port Elgin	451	18 642 750

Municipalités, communautés rurales ou districts de services locaux (DSL)	Population en 2006	Assiette fiscale de 2008
Rexton	862	48 380 723
Riverside Albert	320	12 721 550
Rivière-Verte	798	29 315 855
Rogersville	1 165	43 079 425
Saint-Antoine	1 546	72 778 105
Sainte-Marie-Saint-Raphaël	993	24 862 250
Saint-François-de-Madawaska	585	36 259 178
Saint-Léolin	733	15 599 083
Saint-Louis-de-Kent	960	40 447 245
Salisbury	2 036	114 302 584
St Martins	231	21 007 300
Stanley	796	32 135 554
Sainte-Anne-de-Madawaska	1 073	33 782 485
St-Hilaire	386	16 784 827
St-Isidore	433	22 133 282
Sussex Corner	1 413	63 827 500
Tide Head	1 075	44 529 013
Tracy	619	20 084 761
Total pour les villages	**73 122**	**3 643 600 983**
Communautés rurales		
Beaubassin-est	6 765	398 323 000
Saint-André	2 064	160 764 000
Upper Miramichi	2 414	83 600 465
Total pour les communautés rurales	**11 243**	**642 687 465**
Districts de services locaux		
Aberdeen	877	44 872 948
Acadieville	826	21 199 300
Addington	351	8 484 000
Aldouane	964	36 101 800

Municipalités, communautés rurales ou districts de services locaux (DSL)	Population en 2006	Assiette fiscale de 2008
Allardville	1 442	38 634 193
Alma	5	5 818 103
Alnwick	1 607	44 082 271
Andover	856	30 273 799
Anse-Bleue	381	12 120 400
Baie-du-Petit-Pokemouche	195	4 199 150
Baie-Sainte-Anne	1 510	46 960 003
Baie-Verte (à l'extérieur des limites)	387	13 606 950
Baker Brook	177	8 948 900
Balmoral-Maltais	72	4 453 550
Balmoral-St Maure	136	3 706 900
Bathurst	3 017	159 312 300
Bayfield	41	1 320 705
Bayside	331	44 115 500
Beaver Harbour	302	11 743 546
Benoit	217	5 293 850
Benton	60	1 675 600
Beresford (Sud)	2 643	57 220 750
Big River	779	27 223 750
Black River-Hardwicke	1 079	43 770 900
Blackville	1 477	48 387 300
Blair Athol	58	1 126 200
Blanchard Settlement	437	12 084 650
Blissfield	560	17 528 641
Blissville	848	34 082 050
Botsford	626	37 169 080
Brantville	1 008	17 135 600
Bright	1 672	68 106 161
Brighton	1 706	46 266 850
Brunswick	242	30 409 750
Burton	5 019	254 968 392

Municipalités, communautés rurales ou districts de services locaux (DSL)	Population en 2006	Assiette fiscale de 2008
Cambridge	682	43 113 382
Campobello	1 056	102 281 738
Canning Douglas Harbour	950	92 732 750
Canterbury	555	38 898 400
Cap-Bateau	286	4 108 650
Cap-de-Richibucto	1 117	38 768 076
Cape Tormentine	143	4 413 049
Cardwell	1 479	121 133 350
Carleton	488	9 812 610
Chaleur (à l'intérieur et à l'extérieur des limites)	834	36 816 846
Chamcook	592	47 542 450
Chatham	502	21 335 149
Chiasson-Savoy	518	13 555 150
Chipman	1 056	63 680 562
Clair	282	10 379 100
Clarendon	71	6 891 550
Cocagne	2 646	122 741 058
Coldstream	128	3 597 400
Collette	496	11 239 350
Coteau Road	471	9 369 500
Coverdale	4 144	200 104 766
Dalhousie	85	6 699 800
Dalhousie Junction	495	16 908 950
Debec (à l'intérieur et à l'extérieur des limites)	1 044	22 397 073
Denmark	1 688	52 887 969
Dennis-Weston	1 192	46 230 550
Derby	750	28 704 323
Dorchester	460	16 494 582
Douglas	3 720	200 587 093
Drummond	2 265	119 605 300
Dufferin	535	32 879 750

Municipalités, communautés rurales ou districts de services locaux (DSL)	Population en 2006	Assiette fiscale de 2008
Dugas	72	1 766 250
Dumbarton	356	40 975 500
Dumfries	369	22 727 100
Dundas	1 470	59 514 100
Dundee	789	18 247 750
Dunlop	939	32 826 650
Eldon	366	14 619 850
Elgin Centre	233	6 755 334
Paroisse d'Elgin	740	33 899 250
Escuminac	215	10 860 712
Estey's Bridge	2 054	107 281 700
Évangeline	371	6 428 400
Fair Isle	1 149	21 673 750
Fairfield	269	10 389 700
Ferry Road-Russellville	348	17 431 150
Flatlands	169	4 892 450
Baie de Fundy	1 375	50 839 000
Gauvreau et Petit-Tracadie	418	10 822 900
Gladstone	538	43 698 050
Glassville	82	1 062 700
Glencoe	201	5 673 450
Glenelg	960	29 468 750
Gordon	1 786	67 021 199
Grand-Sault	1 188	49 124 398
Grand Saint-Antoine	494	17 729 550
Grande-Digue	2 295	156 602 477
Greenwich	1 043	44 376 878
Grimmer	1 036	44 184 450
Hammond	339	10 960 400
Hampstead	278	13 284 250
Hampton	2 724	131 066 150

Municipalités, communautés rurales ou districts de services locaux (DSL)	Population en 2006	Assiette fiscale de 2008
Hanwell	3 812	301 233 900
Harcourt	475	13 870 363
Hardwicke	39	4 114 663
Harvey	424	17 290 786
Haut-Lamèque	310	11 106 100
Haut-Rivière-du-Portage	612	16 554 350
Haut-Sheila	778	17 840 800
Haut-Shippagan	298	7 091 650
Havelock (à l'extérieur des limites)	1 189	55 737 221
Hillsborough	1 473	53 479 100
Hopewell	798	26 461 750
Inkerman Centre	956	29 840 650
Inkerman Sud (Six Roads)	551	11 219 150
Johnston	684	31 982 832
Kars	424	26 809 200
Kent	2 222	81 908 550
Keswick Ridge	1 487	105 400 200
Kingsclear	2 877	162 596 600
Péninsule de Kingston	2 888	154 198 542
Lac Baker	566	34 230 300
Lakeville	337	11 418 115
Landry Office	360	9 505 700
LaPlante	346	6 776 150
Leech	551	7 005 100
Lepreau	824	54 713 950
Lincoln	3 017	156 034 150
Lorne	703	10 879 400
Lorne	577	38 070 150
Madawaska	10	1 773 600
Madran	284	6 214 950
Maltempec	313	6 592 400

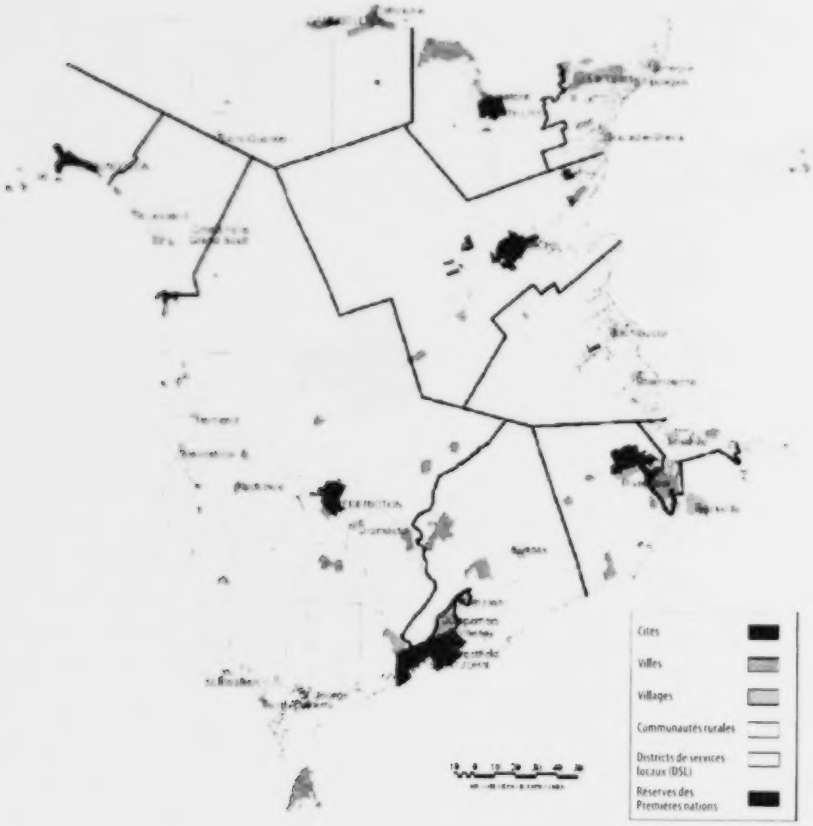
Municipalités, communautés rurales ou districts de services locaux (DSL)	Population en 2006	Assiette fiscale de 2008
Manners Sutton	1 863	85 216 350
Mann's Mountain	48	2 489 200
Maugerville	880	71 545 400
McAdam	80	5 364 529
McLeods	371	16 797 200
Menneval	62	1 445 650
Ile Miscou	649	19 530 700
Moncton	8 768	479 081 800
Murray Corner	393	38 405 361
Musquash	1 235	379 718 338
Nelson	814	31 009 100
New Bandon	242	10 233 700
New Bandon-Salmon Beach	958	35 116 600
New Maryland-Howorth et Nasonworth	2 348	135 852 700
Newcastle	861	19 619 432
Noonan	835	52 946 050
North Esk	1 622	64 034 745
North Lake	300	36 632 515
North Tetagouche	955	33 381 300
Northampton	1 356	50 593 866
Northfield	729	40 112 750
Norton	1 209	47 794 481
Notre-Dame-de-Lourdes	284	7 690 450
Oak Point	255	12 924 222
Paroisse de Notre-Dame-des-Érables	950	14 556 450
Paroisse de Caraquet	15	690 050
Paroisse de Paquetville	1 570	34 802 350
Paroisse de Sainte-Cécile	739	16 273 146
Paroisse de Saint-Isidore	1 412	36 469 550
Paroisse de Saumarez	310	25 552 950
Paroisse de Shippagan		3 523 450

Municipalités, communautés rurales ou districts de services locaux (DSL)	Population en 2006	Assiette fiscale de 2008
Peel	1 257	41 356 000
Pennfield	2 020	99 540 039
Perth	1 259	43 935 385
Petersville	498	25 703 611
Petite-Lamèque	420	10 221 900
Petit-Rocher-Nord	555	17 729 700
Petit-Rocher-Sud	225	12 579 600
Pigeon Hill	535	12 417 050
Pointe La Nim	298	10 397 998
Point ue Bute	567	19 702 983
Pointe-à-Bouleau	191	4 760 900
Shippagan – Pointe-Alexandre	362	10 302 300
Pointe-Brûlé	232	8 007 900
Pointe-Canot	243	4 944 150
Pointe-du-Chêne	835	108 771 886
Pointe-Sapin	414	20 548 472
Pointe-Sauvage	112	1 580 900
Poirier	99	2 630 550
Pokemouche	515	37 802 305
Pokesudie Island	299	4 981 150
Pont-LaFrance	760	15 260 800
Pont-Landry	1 211	38 514 300
Prince William	879	57 452 350
Queensbury	1 215	65 246 050
Renous-Quarryville	1 188	77 492 985
Richibucto	742	47 732 350
Richmond	370	27 698 975
Riley Brook	40	5 064 550
Rivière-à-la-Truite	396	12 654 350
Rivière-du-Portage-Tracadie Beach	775	22 215 700
Rivière-Verte	791	26 726 500

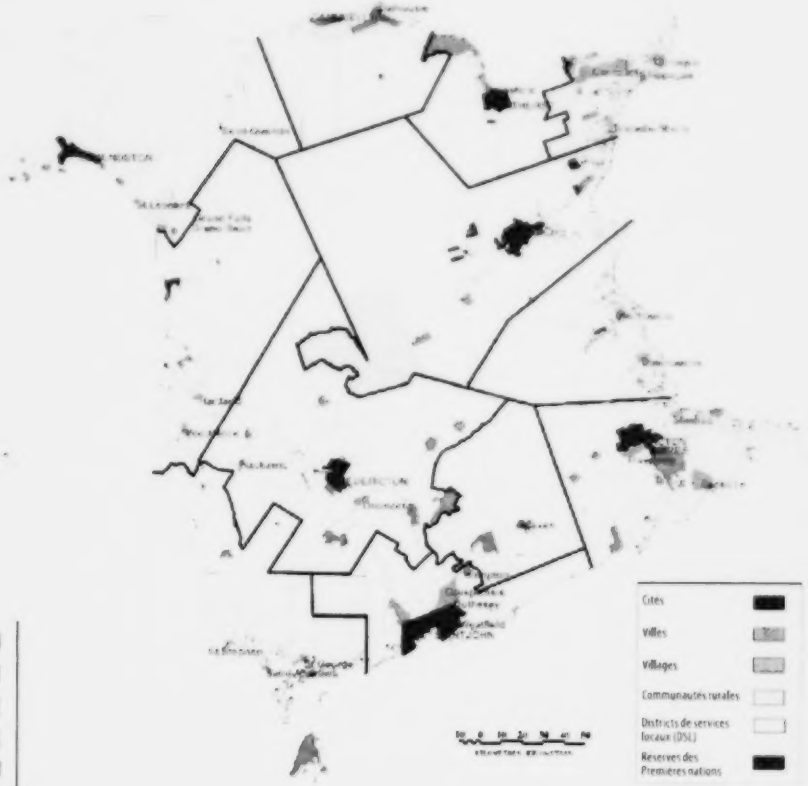
Municipalités, communautes rurales ou districts de services locaux (DSL)	Population en 2006	Assiette fiscale de 2008
Robertville	843	26 751 426
Rogersville	751	19 819 600
Rothesay	350	13 389 200
Rusagonis-Waasis	2 747	147 738 200
Sackville	1 174	71 912 629
Paroisse de Sainte Croix	339	8 898 550
Saint David	1 499	75 012 950
Saint George	1 101	88 191 600
Saint James	819	44 666 650
Saint Martins	1 198	44 162 788
Saint Mary's	4 224	198 655 497
Saint Patrick	721	50 554 919
St Stephen	348	6 168 400
Saint-Basile	799	21 909 050
Saint-Charles	1 129	29 720 050
Sainte-Anne	1 081	34 372 600
Sainte-Anne-de-Kent	1 113	60 186 466
Sainte-Marie	1 765	66 667 666
Sainte-Rose	829	20 482 000
Saint-François	754	41 045 200
Saint-Hilaire	531	17 471 650
Saint-Ignace	634	15 055 100
Saint-Irénée et Alderwood	845	16 533 200
Saint-Jacques	1 607	65 380 200
Saint-Joseph	1 696	52 829 350
Saint-Léonard	1 039	64 323 200
Saint-Louis	1 267	34 746 404
Saint-Paul	858	23 031 421
Saint-Pons	353	6 192 750
Saint-Quentin	1 468	76 505 369
Saint-Sauveur	709	15 415 450

Municipalités, communautés rurales ou districts de services locaux (DSL)	Population en 2006	Assiette fiscale de 2008
Saint-Simon	760	18 334 550
Salisbury	3 425	161 919 350
Saumarez	494	10 992 100
Scoudouc	1 095	67 606 050
Scoudouc Road	206	13 460 500
Shediac	466	23 012 800
Shediac Bridge-Shediac River	1 043	87 160 650
Shediac Cape	913	77 965 650
Sheffield	909	40 539 500
Simonds	3 490	130 202 310
Simonds	489	22 850 550
Somerville	307	12 299 100
South Esk	1 964	67 857 601
Southampton	1 601	50 949 850
Springfield	1 572	83 998 550
Saint-Arthur	743	22 413 150
St Margarets	333	6 748 000
Saint-Martin-de-Restigouche	110	2 959 100
Stanley	971	39 064 050
Saint-Jean-Baptiste-de-Restigouche	197	3 053 800
Studholm	3 526	146 304 300
Sunny Corner	858	42 110 031
Sussex	2 427	119 401 380
Tabusintac	868	33 756 743
Tremblay	466	10 340 600
Upham	1 267	41 844 000
Upper et Lower Northampton	243	20 159 550
Upper Gagetown	297	13 281 550
Upper Kent	139	3 185 600
Val-d'Amour	1 906	43 071 300
Val-Comeau	804	17 825 100
Wakefield (à l'intérieur des limites)	2 396	158 981 200
Waterborough	893	58 112 093
Waterford	505	18 650 735
Welford	1 426	53 183 917
Wellington	2 209	88 993 755
West Isles	824	48 890 247
Western Charlotte	1 104	45 050 600
Westfield	2 053	92 478 400
Westmorland	5	13 626 946
White Head Island	190	7 065 171
White's Brook	170	1 660 900
Wickham	460	28 867 971
Wicklow	1 753	67 929 609
Wilmot	806	36 963 450
Wirral-Enniskillen	260	7 269 800
Woodstock	2 088	85 955 850
Total pour les DSL	**254 527**	**11 755 984 356**
Total pour les réserves	**7 586**	
Total général	**729 997**	**45 177 728 154**

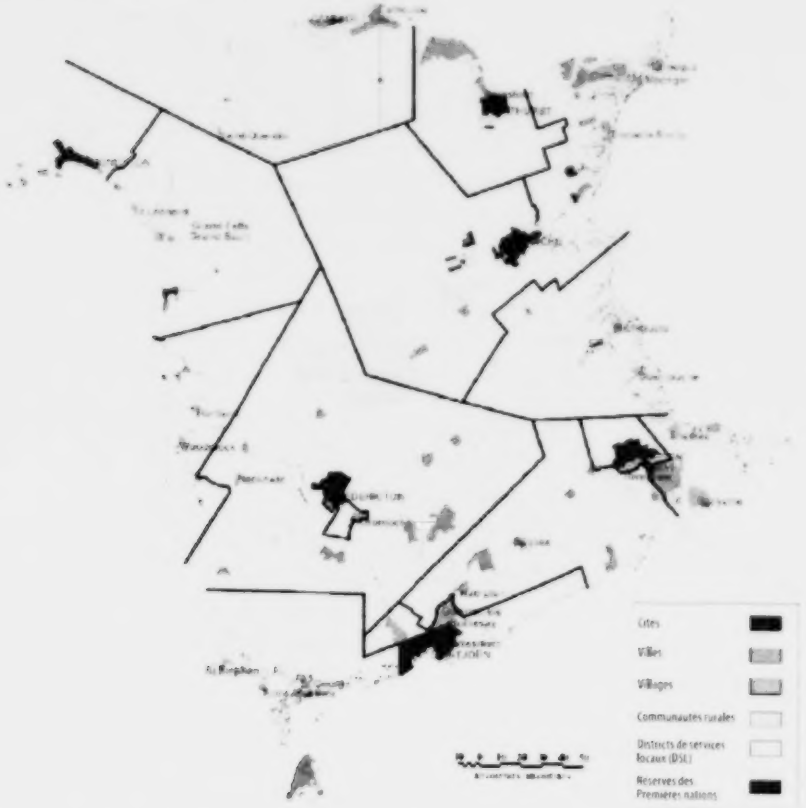
Annexe 3 : Carte des frontières des commissions de districts d'aménagement



Annexe 4 : Carte des frontières des commissions de gestion des déchets solides



Annexe 5 : Carte des agences de développement économique communautaire (ADEC)



Chapitre 5
Inadaptation de la gouvernance locale : plaidoyer pour le changement

5.1 Défis externes 49
5.1.1 Évolution démographique 49
5.1.2 Économie en évolution 53
5.1.3 Facteurs environnementaux 54
5.1.4 Renouvellement et évolution des normes dans les services . . . 54
5.1.5 Déficit grandissant en matière d'infrastructures 55
5.2 Défis internes 55
5.2.1 Frontières inadéquates : taille, capacité et fragmentation 56
Limites concernant la participation et la capacité fiscale 57
Fragmentation des collectivités et des gouvernements locaux 59
Dédoublement des services 60
Dédoublement des infrastructures 60
Absence de partage équitable du coût des services 60
Besoin d'une répartition plus stratégique du financement provincial et fédéral 61
Développement anarchique 61
Compétition au lieu de collaboration 61
Accentuation de la division urbaine-rurale 61
5.2.2 Aucun conseil municipal élu pour 35 p. 100 de la population . . 62
5.2.3 Absence d'un cadre régional uniforme 64
5.2.4 Mécanisme de financement provincial-municipal insatisfaisant 65
5.2.5 Régime d'impôt foncier déséquilibré 66
5.2.6 Cadre législatif désuet 67
En résumé 67
Annexes
Annexe 1 : Tendances démographiques au sein des municipalités, des communautés rurales et des districts de services locaux (1996-2006) . . . 68

Chapitre 5

Inadaptation de la gouvernance locale : plaidoyer pour le changement

En examinant l'avenir de la gouvernance locale dans la province, il est important de comprendre les défis auxquels est confronté le régime actuel. Ces défis sont examinés dans le présent chapitre et classés en deux catégories. La première inclut les défis qui sont « externes » en ce sens qu'ils se manifestent indépendamment, relativement parlant, de notre régime de gouvernance locale. Ces défis sont essentiellement liés aux tendances démographiques, économiques et environnementales. La deuxième catégorie comporte des défis « internes » en ce sens qu'ils relèvent plus précisément de l'organisation de la gouvernance locale comme telle.

5.1 Défis externes

5.1.1 Évolution démographique

Les effets des tendances démographiques au Nouveau-Brunswick sur le régime de gouvernance locale sont un des premiers aspects qu'il faut examiner. Globalement, il est évident que la croissance de la population au Nouveau-Brunswick est assez limitée. Dans les faits, entre 1971 et 2006, la population a crû de 15 p. 100 au total, ce qui équivaut à un taux provincial de croissance moyen inférieur à 0,5 p. 100 par année sur une période de 35 ans. La figure 1 illustre l'évolution globale et les changements démographiques dans les municipalités, les communautés rurales et les districts de services locaux (DSL). Comme on peut le constater, c'est dans les municipalités du groupe D que la croissance à long terme a été la plus forte, c'est-à-dire essentiellement dans les banlieues importantes immédiatement adjacentes aux grandes villes.

Figure 1 : Croissance démographique à long terme (1971 – 2006)

Municipalités	Nombre	Population		Variation
		1971	2006	1971 - 2006
Groupe A	3	178 936	182 706	2,1 %
Groupe B	6	73 515	77 111	4,9 %
Groupe C	10	43 701	50 478	15,5 %
Groupe D	3	17 221	44 708	159,6 %
Groupe E	36	56 503	65 320	15,6 %
Groupe F	43	35 316	36 318	2,8 %
Total	**101**	**405 192**	**456 641**	**12,7 %**
Pourcentage du total provincial		63,9 %	62,6 %	
Communautés rurales	3	11 359	11 243	-1,0%
Pourcentage du total provincial		1,8 %	1,5 %	
DSL	267	214 625	254 527	18,6 %
Pourcentage du total provincial		33,8 %	34,9 %	
Réserves des Premières nations	20	3 381	7 586	124,4 %
Pourcentage du total provincial		0,5 %	1,0 %	
Nouveau-Brunswick		**634 557**	**729 997**	**15,0 %**

Source : Statistique Canada, Recensements de 1971 et de 2006.

Note:

Ces groupes de municipalités sont ceux utilisés dans le calcul des subventions inconditionnelles. Chaque groupe rassemble des municipalités qui présentent des caractéristiques semblables sur le plan de la taille, de la gamme de services offerts et du rôle qu'elles jouent dans leur région. Ces groupes se définissent comme suit :

Groupe A : Les trois centres métropolitains les plus importants, gamme et niveau complets de services municipaux, forte composante non résidentielle pour ce qui est de l'assiette fiscale, desservent une vaste région s'étendant au-delà de leurs frontières.

Groupe B : Centres urbains plus petits offrant une gamme complète de services, mélange de propriétés non résidentielles et résidentielles, agissent comme des petits centres de services régionaux.

Groupe C : Villes plus grandes qui ne sont pas très près des centres urbains, demande élevée de services, composante résidentielle plus forte pour ce qui est de l'assiette fiscale même s'il existe une base commerciale, la communauté d'intérêts s'étend au-delà des frontières municipales.

Groupe D : Grandes municipalités résidentielles, à proximité des municipalités métropolitaines et en étroite liaison avec celles-ci, l'emploi se situe surtout dans les municipalités métropolitaines, demande plus faible de services.

Groupe E : Petits centres de services pour les DSL avoisinants et parfois pour d'autres petites municipalités, services de base offerts dans la collectivité.

Groupe F : Les plus petites municipalités, avec un niveau limité de services offerts aux résidants, population petite et parsemée sur des secteurs relativement grands, souvent éloignées des grandes municipalités et entourées de grandes régions non constituées en municipalités.

Plus récemment, les chiffres du recensement de Statistique Canada indiquaient que, de 2001 à 2006, le taux de croissance de la population dans la province était de 0,1 p. 100, comme l'illustre la figure 2. Dans les municipalités, le taux de croissance était en moyenne de 0,9 p. 100 parmi les six groupes de municipalités. La croissance limitée enregistrée dans les municipalités était très concentrée en ce sens qu'elle est survenue dans les municipalités des groupes A, B et D, par exemple, dans quelques-unes des villes et dans les grands centres. Même dans ces trois groupes, la croissance avait tendance à se concentrer dans certaines municipalités; tandis que d'autres étaient soumises à des déclins démographiques importants.

Pour les DSL, la dernière période de recensement indique un déclin démographique global de 1,6 p. 100. La croissance enregistrée dans les régions non constituées en municipalités se situait, en grande partie, dans les DSL suburbains, c'est-à-dire dans des régions immédiatement adjacentes aux grandes municipalités (des groupes A, B et C). Par exemple, le DSL de Kingsclear situé près de Fredericton a enregistré un taux de croissance de 32 p. 100.

Figure 2 : Croissance démographique récente (2001 – 2006)

Municipalités	Nombre	Population		Variation
		2001	2006	2001 - 2006
Groupe A	3	178 267	182 706	2,5 %
Groupe B	6	75 529	77 111	2,1 %
Groupe C	10	51 087	50 478	-1,2 %
Groupe D	3	42 272	44 708	5,8 %
Groupe E	36	67 348	65 320	-3,0 %
Groupe F	43	38 066	36 318	-4,6 %
Total	**101**	**452 569**	**456 641**	**0,9 %**
Pourcentage du total provincial		62,0 %	62,6 %	
Communautés rurales	3	11 355	11 243	-1.0%
Pourcentage du total provincial		1,6 %	1,5 %	
Districts de services locaux	267	258 748	254 527	-1,6 %
Pourcentage du total provincial		35,5 %	34,9 %	
Réserves des Premières nations	20	6 826	7 586	11,1 %
Pourcentage du total provincial		0,9 %	1,0 %	
Nouveau-Brunswick		729 498	729 997	0,1 %

Source : Statistique Canada, Recensements de 2001 et de 2006.

Il est aussi intéressant d'analyser la croissance et le déclin démographiques en comparant les municipalités sur le plan de la taille de leur population. Comme l'illustre la figure 3, les municipalités avec des populations variant entre 10 000 et 19 999 (essentiellement des banlieues d'envergure) ont enregistré les plus importants taux de croissance démographique entre 2001 et 2006. Les municipalités ayant connu le déclin démographique le plus marqué entre 2001 et 2006 sont celles dont les populations sont inférieures à 2 000. Dans chaque catégorie, certaines municipalités ont connu des taux de croissance ou de déclin démographique plus prononcés. L'annexe 1 du présent chapitre présente des statistiques sur la croissance et le déclin démographiques de chaque municipalité, DSL et communauté rurale de la province.

Figure 3 : Population selon la taille de la municipalité, 2001 et 2006

	Nombre	Population				Variation
		2001		2006		2001 - 2006
Moins de 1 000	39	26 359	5,8 %	25 051	5,5 %	-5,0 %
1 000 - 1 999	29	42 380	9,4 %	40 363	8,8 %	-4,8 %
2 000 - 4 999	17	61 585	13,6 %	60 305	13,2 %	-2,1 %
5 000 - 9 999	6	37 950	8,4 %	37 457	8,2 %	-1,3 %
10 000 - 19 999	7	106 028	23,4 %	110 759	24,3 %	4,5 %
50 000 et plus	3	178 267	39,4 %	182 706	40,0 %	2,5 %
	101	452 569		456 641		0,9 %

Source : Statistique Canada, Recensements de 2001 et de 2006.

Une autre dimension cruciale du changement démographique est l'étendue du vieillissement de la population. Les figures 4 et 5 nous donnent une indication claire de ce phénomène au Nouveau-Brunswick. De 1991 à 2006, le pourcentage de la population âgée de moins de 20 ans est passé de 28,8 p. 100 à 22,8 p. 100. Dans le groupe d'âge de 20 à 44 ans, ce pourcentage est passé de 40,3 p. 100 à 33 p. 100. Dans le groupe d'âge de 45 à 64 ans, il est passé de 18,6 p. 100 à 29,4 p. 100. Dans le groupe d'âge de 65 ans et plus, le pourcentage est passé de 12,2 p. 100 à 14,7 p. 100. Ces chiffres montrent clairement que l'âge moyen de la population augmente.

Bien que cette tendance générale dans la province inquiète, il importe aussi de reconnaître que des différences marquées se présentent d'une région à l'autre. Dans certaines régions, la tendance au vieillissement est plus prononcée et les conséquences sont plus profondes. Par exemple, la région Westmorland-Albert a connu une baisse d'environ 5 p. 100 dans le groupe d'âge de 20 à 44 ans et celle de Népisiguit-Chaleur a vu sa population dans le même groupe d'âge décliner de 11,5 p. 100. Si l'on devait comparer chaque collectivité, les différences seraient encore plus marquées. Compte tenu de la hausse majeure dans le groupe d'âge de 45 à 64 ans de 1991 à 2006, on peut logiquement s'attendre à ce qu'il y ait une hausse marquée, au cours des dix ou quinze prochaines années, dans le groupe d'âge de 65 ans et plus.

Figure 4 : Répartition de la population par groupe d'âge en 1991 (par région)

	Régions	< 20	20 - 44	45 - 64	65 +
1	Nord-Ouest	30,4 %	40,4 %	17,9 %	11,3 %
2	Restigouche	28,5 %	39,6 %	20,1 %	11,9 %
3	Népisiguit-Chaleur	29,7 %	41,4 %	19,0 %	9,9 %
4	Péninsule acadienne	30,1 %	41,9 %	17,3 %	10,8 %
5	Vallée	30,4 %	37,5 %	17,9 %	14,2 %
6	Northumberland	30,6 %	39,8 %	17,9 %	11,6 %
7	Fredericton	28,0 %	42,5 %	18,8 %	10,7 %
8	Kent	29,2 %	38,7 %	19,1 %	13,1 %
9	Sud-Ouest	28,0 %	36,1 %	19,5 %	16,4 %
10	Fundy	28,9 %	40,3 %	18,4 %	12,4 %
11	Kings	30,8 %	37,1 %	18,3 %	13,8 %
12	Westmorland-Albert	27,0 %	40,7 %	19,3 %	13,0 %
	Province	28,8 %	40,3 %	18,6 %	12,2 %

Source : Statistique Canada, Recensement de 1991.

Figure 5 : Répartition de la population par groupe d'âge en 2006 (par région)

	Régions	< 20	20 - 44	45 - 64	65 +
1	Nord-Ouest	21,6 %	31,6 %	32,4 %	14,3 %
2	Restigouche	20,9 %	28,6 %	32,5 %	18,0 %
3	Népisiguit-Chaleur	21,0 %	30,0 %	33,5 %	15,5 %
4	Péninsule acadienne	19,4 %	32,0 %	33,1 %	15,4 %
5	Vallée	25,7 %	30,9 %	28,4 %	15,0 %
6	Northumberland	22,5 %	31,3 %	30,0 %	16,1 %
7	Fredericton	23,5 %	36,4 %	27,1 %	13,0 %
8	Kent	21,3 %	29,9 %	32,4 %	16,5 %
9	Sud-Ouest	23,6 %	30,7 %	28,8 %	16,8 %
10	Fundy	24,3 %	33,2 %	28,5 %	14,0 %
11	Kings	25,4 %	29,3 %	29,5 %	16,0 %
12	Westmorland-Albert	22,0 %	35,4 %	28,2 %	14,5 %
	Province	22,8 %	33,0 %	29,4 %	14,7 %

Source : Statistique Canada, Recensement de 2006.

Que signifient ces tendances démographiques pour la gouvernance locale au Nouveau-Brunswick? Manifestement, les conséquences sont importantes. Pour de nombreuses collectivités, les populations en baisse se traduiront par une diminution de la capacité financière à fournir des services locaux. Lorsque la population baisse, cette tendance est souvent suivie par une stagnation, voire même une diminution de la valeur de la propriété, ce qui, en retour, nuit à la capacité fiscale des gouvernements locaux et du gouvernement provincial pour les régions non constituées en municipalités. Devant le déclin démographique et le vieillissement de la population, un plus grand pourcentage de résidants se retrouvent avec un revenu fixe et, par conséquent, une pression grandissante s'exerce sur les conseils et le gouvernement provincial pour maintenir les taux d'imposition aussi faibles que possible. Ces tendances diminuent la capacité des gouvernements locaux à générer des recettes par la voie classique des impôts sur la propriété foncière.

Bon nombre de municipalités et de collectivités non constituées en municipalités ont actuellement une capacité fiscale très limitée et une marge de manœuvre réduite lorsqu'il s'agit de maintenir le niveau de services actuels, ou encore de lancer de nouveaux programmes et projets. Une érosion plus poussée de cette capacité financière, qu'elle soit provoquée par les déclins démographiques ou divers facteurs économiques, rendra la situation plus difficile pour de nombreuses municipalités.

Il est important de souligner que même si une population stagne ou diminue dans une collectivité donnée, le besoin de renouvellement et d'entretien des infrastructures de base (p. ex., réseaux d'aqueducs et d'égouts, routes, protection policière et protection contre les incendies) ne diminue pas forcément. Bien qu'il puisse y avoir un déclin démographique, le nombre de propriétés (terrains et bâtiments) demeure plus ou moins le même. Il en va de même pour le besoin de desservir ces propriétés. Le fardeau financier du renouvellement et de l'entretien continu des infrastructures incombera à une population en baisse et vieillissante.

Même si souvent nous avons tendance à associer ces déclins démographiques et les pressions financières qu'ils occasionnent aux petites collectivités, plusieurs villes et cités dans la province connaissent une situation semblable. En fait, cinq cités sur huit dans la province ont connu des baisses démographiques entre 2001 et 2006. Face à de tels changements, il importe non seulement d'examiner la viabilité à long terme de nos gouvernements locaux les plus petits et de nos collectivités les plus petites, mais aussi la viabilité à long terme des gouvernements locaux de nos villes et cités.

Les changements démographiques touchent également l'engagement du public dans les activités locales. Lorsque la population diminue et vieillit, il en va de même pour le bassin de bénévoles pouvant se présenter aux élections et siéger aux conseils locaux et aux comités consultatifs, participer aux corps de pompiers volontaires, apporter leur aide à divers programmes de loisirs, participer à des activités de collecte de fonds et siéger à divers conseils et commissions locaux et régionaux. Dans de nombreuses collectivités, les résidants ressentent souvent l'obligation d'assumer plus d'une fonction à titre de bénévole. Pour les collectivités s'appuyant grandement sur les bénévoles, une population déclinante et vieillissante inquiète particulièrement.

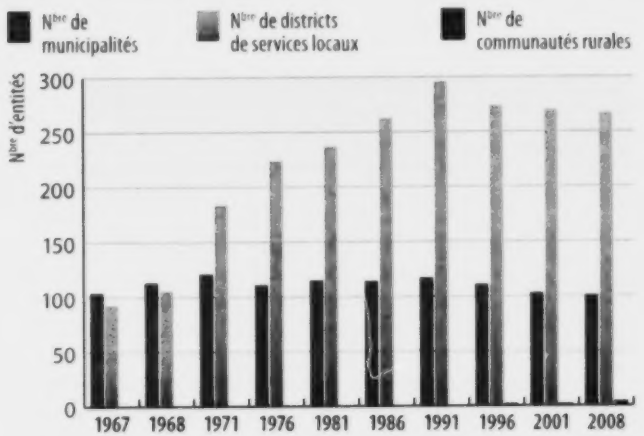
Les changements démographiques peuvent aussi avoir l'effet d'exercer des pressions supplémentaires sur les services et les coûts des municipalités qui agissent comme centres économiques des régions. Au Nouveau-Brunswick, les petites augmentations de population qu'on

a pu constater se situent généralement dans les municipalités suburbaines ou les DSL qui sont contigus aux grands centres urbains ou à proximité de ceux-ci. Par défaut, les gouvernements locaux plus grands se retrouvent dans une situation où ils offrent des services locaux à une population grandissante et qui n'habite pas forcément à l'intérieur de leurs frontières. Le taux d'imposition augmente en partie dans ces grands centres parce que la croissance de la population a lieu en dehors de leurs frontières. Paradoxalement, les municipalités suburbaines et les DSL sont en mesure de maintenir de faibles taux d'imposition en raison, partiellement, des services qui sont déjà offerts dans les grands centres. Ces taux d'imposition plus faibles ont ensuite l'effet d'attirer des gens dans leurs collectivités et de les éloigner des régions desservies par des gouvernements locaux plus grands, ce qui ne fait qu'aggraver le problème. Ce phénomène de croissance en périphérie des grandes municipalités n'est pas nouveau – il a été étayé dans divers rapports, y compris le rapport du **Comité d'étude sur les régions du Nouveau-Brunswick non constituées en municipalité** (1976), celui de la **Commission sur l'utilisation des terres et l'environnement** (1993) et celui de la **Table ronde de la ministre sur la gouvernance locale** (2001).

Les changements démographiques se répercuteront également sur la nature des services offerts. À mesure que vieillira la population dans certaines collectivités, les besoins en services changeront. Par exemple, on devra peut-être adapter les programmes et les installations de loisirs, améliorer ou rendre plus accessibles les réseaux de transport en commun et modifier les plans d'aménagement du territoire afin de mieux refléter les besoins sans cesse changeants de logement.

Bien que les changements démographiques décrits dans le présent rapport ne soient pas arrivés du jour au lendemain et qu'ils n'illustrent que partiellement la réalité néo-brunswickoise, on doit bien en saisir l'importance lorsque nous procédons à l'examen de l'avenir du régime de gouvernance locale dans cette province. Les changements structuraux qui les négligeraient ne serviraient pas bien la province et ses résidants dans les années à venir. Il convient de souligner que, malgré la concentration démographique ayant eu lieu au cours des années – essentiellement dans les villes et les régions suburbaines et à l'extérieur des petites collectivités rurales (constituées ou non constituées en municipalités), le nombre d'entités de gouvernance locale est demeuré relativement le même depuis 1986. Comme nous pouvons le constater dans la figure 6, la structure et l'organisation de la gouvernance locale sont demeurées essentiellement les mêmes au cours des vingt dernières années, sauf quelques annexions et fusions. Une plus forte concentration de la population n'a pas donné lieu à un plus petit nombre d'entités de gouvernance locale.

Figure 6 : Nombre d'entités de gouvernance locale (1967-2008)



Bref, l'organisation de la gouvernance locale dans cette province n'a pas suivi le rythme des changements démographiques qui se sont produits et continueront de se produire au cours des années à venir. Nous sommes de l'avis que les déclins et les changements démographiques continus (populations vieillissantes et petites collectivités rurales qui se vident par rapport aux villes et aux régions suburbaines) ont des effets notables sur les municipalités existantes. Les défis que posent ces changements démographiques constituent l'une des principales raisons justifiant une réorganisation de notre régime de gouvernement local afin qu'il soit bénéfique pour les régions urbaines, suburbaines et rurales et que les liens entre elles soient reconnus.

5.1.2 Économie en évolution

Changements démographiques et pressions économiques vont souvent de pair. Il est néanmoins important de réfléchir brièvement à la façon dont notre économie a évolué et aux effets de cette évolution sur les gouvernements locaux. L'évolution d'une économie à l'échelle locale peut avoir des incidences profondes sur les collectivités et les gouvernements locaux. Dans certaines régions du pays, nous avons été témoins du démantèlement de collectivités (et de leurs gouvernements locaux) en raison des changements économiques et du déclin démographique. Même si le phénomène ne s'est pas produit au Nouveau-Brunswick, les fermetures récentes des usines de pâtes

et papiers à Miramichi et à Dalhousie, la quasi fermeture de l'usine de Nackawic ainsi que la fermeture de diverses entreprises d'exploitation forestière dans d'autres collectivités, sont des développements qu'on ne doit pas négliger au moment d'examiner la viabilité à long terme des gouvernements locaux et des collectivités qu'ils desservent. Il est aussi important de tenir compte du fait que ces bouleversements économiques n'ont pas seulement des répercussions sur la collectivité (et leur gouvernement local) où ils se produisent, mais aussi sur les collectivités avoisinantes et leurs gouvernements locaux. Un tel bouleversement dans nos économies locales et régionales nous montre à quel point nous sommes maintenant plus vulnérables face à l'économie mondiale.

Même si, dans les prochaines années, l'industrie forestière devait se rétablir, il est évident que l'économie du Nouveau-Brunswick a grandement changé. Un changement graduel s'est opéré, comme on a pu le constater dans d'autres régions du pays. Nous sommes passés d'une économie rurale axée sur les ressources (forêts, pêches, extraction minière et agriculture) à une économie axée davantage sur l'industrie des services et du savoir, centrée sur les régions plus urbanisées.

Si les gouvernements locaux doivent jouer un rôle important dans l'avenir de leurs collectivités, de leurs régions et de la province dans son ensemble, ils doivent être organisés de manière à pouvoir servir leurs résidants de manière efficace, durable et économique. Ceci est crucial tant pour les régions rurales qu'urbaines de la province. Autrement dit, les gouvernements locaux doivent être en mesure de faire face efficacement aux difficultés économiques locales comme celles qu'on a pu voir au cours des dernières années. Bien qu'il soit admis que les gouvernements locaux ne peuvent complètement se mettre à l'abri des changements économiques, il faut voir comment ils peuvent s'organiser pour mieux absorber les incidences financières de ces changements et stimuler plus efficacement le développement économique dans leurs collectivités.

5.1.3 Facteurs environnementaux

Les collectivités constituées et non constituées en municipalités sont également aux prises avec de nouveaux problèmes environnementaux dont les répercussions seront considérables. À titre d'exemple, pendant que les effets du changement climatique continuent de se faire sentir, l'approvisionnement en eau salubre et potable deviendra inévitablement une préoccupation qui demandera de l'innovation, une meilleure collaboration entre les collectivités ainsi que des investissements substantiels et stratégiques. L'aménagement futur des lotissements devra davantage tenir compte de facteurs comme l'emplacement du projet de développement et la densité de la population. De plus, la totalité ou une portion des résidants de plusieurs collectivités au Nouveau-Brunswick sont encore dotés de puits ou de fosses septiques individuels. Au fil du temps, il faudra inévitablement munir les collectivités de réseaux communaux plus modernes qui garantiront des réseaux d'aqueducs et d'égouts plus fiables, sécuritaires et viables.

Les gouvernements locaux devront porter davantage attention à la conservation de l'énergie, non seulement pour des raisons financières, mais aussi dans le cadre de leur contribution aux efforts mondiaux de réduction des gaz à effet de serre. Cela peut vouloir dire apporter des changements aux réseaux de transport en commun, y compris investir dans des véhicules peu polluants, proposer des systèmes de transport alternatif (p. ex., sentiers de randonnée pédestre et pistes cyclables), mettre un accent plus important sur la conservation des terres (p. ex., aménagement à densité plus forte et davantage de terres à des fins publiques) et aménager des espaces verts.

5.1.4 Renouvellement et évolution des normes dans les services

De nouvelles normes plus rigoureuses s'appliquant à divers services ont également des répercussions. De nouvelles normes pour les réseaux d'aqueducs (p. ex., nécessité d'avoir des opérateurs formés et agréés de réseaux d'aqueducs, des régimes plus rigoureux d'analyse et d'échantillonnage) et pour les réseaux de traitement des déchets (p. ex., exigences plus rigoureuses en ce qui concerne l'échantillonnage, surveillance accrue de ce qui entre dans le réseau à la source) sont des exemples de ces exigences qui ont des répercussions importantes sur les coûts pour les gouvernements locaux et la province dans les cas où cette dernière détient et administre les réseaux au nom des collectivités dans les régions non constituées en municipalités. Les exigences régissant l'élimination des déchets solides évoluent également et elles peuvent avoir des conséquences financières (p. ex., un plus grand accent sur le détournement des matières organiques dans des processus de compostage). Du côté de la sécurité publique, de nouvelles normes de formation et d'équipement émergent continuellement pour les services de protection contre les incendies et les services policiers. Ce sont les petites municipalités ayant une capacité financière limitée qui ressentent et qui continueront de ressentir le plus l'effet de ces normes sans cesse changeantes.

5.1.5 Déficit grandissant en matière d'infrastructures

Le développement futur de la province est étroitement lié à l'attention portée à la qualité et à la quantité des infrastructures dans les collectivités. En ce moment, à l'instar d'autres provinces, on constate un déficit important et grandissant sur le plan des infrastructures, lequel demandera une attention sérieuse et soutenue au cours des prochaines années. Bien que les programmes tels que le Fonds sur l'infrastructure municipale rurale et l'entente Canada-Nouveau-Brunswick sur le transfert des recettes provenant de la taxe fédérale sur l'essence aient été utiles pour commencer à combler le déficit en matière d'infrastructures, il faut nettement plus d'investissements dans ce domaine. La figure 7 estime les investissements nécessaires en matière d'infrastructures basés sur un sondage mené auprès de 88 municipalités en 2005. Globalement, nous constatons un déficit (besoin) de plus de deux milliards de dollars seulement pour les municipalités. En tenant compte de l'inflation, il est probable que ce chiffre frôle en ce moment les 2,5 milliards de dollars.

Figure 7 : Estimation du déficit en matière d'infrastructures municipales au Nouveau-Brunswick

Besoins en infrastructures	Échéancier (au cours des 5 ou 10 prochaines années)	Coût prévu ($)
* Eau municipale	10	731 831 833
* Eaux usées municipales	10	486 437 319
* Transport en commun municipal	10	59 598 000
* Routes et ponts municipaux	10	392 448 827
* Déchets solides municipaux	10	59 462 985
* Systèmes énergétiques municipaux	10	44 446 200
* Renforcement de la capacité municipale	10	76 536 000
* Loisirs municipaux	5	92 839 151
** Tourisme municipal	5	1 513 662
** Culture municipale	5	1 079 259
Total	-------	**2 035 989 251 $**

* Basé sur un sondage mené en 2005 par les trois associations municipales - quatre-vingt-huit municipalités ont participé au sondage.
** Les chiffres ci-dessus s'appuient sur les demandes présentées dans le cadre du Fonds sur l'infrastructure municipale rurale.

Pour les régions non constituées en municipalités, la figure 8 présente les besoins en infrastructures relatifs aux réseaux d'aqueducs et d'égouts et à la gestion des déchets solides.

Figure 8 : Estimation du déficit lié aux infrastructures pour les régions non constituées en municipalités au Nouveau-Brunswick

Besoins en infrastructures *	Échéancier (au cours des 5 ou 10 prochaines années)	Coût prévu ($)
Régions non constituées en municipalités – Eau	10	66 200 000
Régions non constituées en municipalités – Eaux usées	10	64 563 333
Régions non constituées en municipalités – Déchets solides	10	500 000
Total	-------	**131 263 333**

*Source : Ministère des Gouvernements locaux.

Bien que les gouvernements locaux devront nettement porter une grande attention à la question des infrastructures, à notre avis, le gouvernement provincial, peu importe ce que peuvent offrir les programmes de financement fédéraux, doit prendre un engagement financier à long terme pour résoudre cette question.

5.2 Défis internes

Les enjeux et défis décrits dans les pages précédentes peuvent être considérés comme des problèmes « externes » en ce sens qu'ils se produisent indépendamment des structures de gouvernance locale tout en ayant des incidences importantes sur les municipalités, les communautés rurales et les DSL. Mais, il y a aussi des problèmes importants « internes » et qui sont apparus en raison de la façon dont l'actuel système de gouvernance locale est organisé – structurellement et financièrement. Bref, plusieurs caractéristiques de l'actuel régime de gouvernance locale nuisent à son efficacité et minent ses perspectives de viabilité et de stabilité à long terme. Aux fins du présent rapport, ces caractéristiques se classent comme suit :

- frontières inadéquates : taille, capacité et fragmentation,
- aucun conseil municipal élu pour 35 p. 100 de la population de la province,
- absence d'un cadre régional uniforme,

- régime d'impôt foncier déséquilibré,
- mécanisme de transfert de financement provincial-municipal insatisfaisant,
- cadre législatif désuet.

5.2.1 Frontières inadéquates : taille, capacité et fragmentation

Comme il a été mentionné dans le chapitre 4, on compte actuellement 101 municipalités, trois communautés rurales et 267 DSL (ainsi qu'environ 50 autorités fiscales au sein des DSL) au Nouveau-Brunswick desservant une population de 722 411 habitants. Cela signifie que chaque entité de gouvernance locale (en excluant les autorités fiscales) dessert en moyenne une population de 1 947 personnes. À titre de comparaison, les 55 entités municipales de la Nouvelle-Écosse desservent une population de 913 000 résidants, soit une moyenne de 16 600 personnes par entité (et ces 55 entités constituées en municipalités couvrent l'ensemble du territoire de la province). Examinons ces données de plus près. Nous voyons qu'il y a 308 entités administratives avec des populations de moins de 2 000 personnes desservant une population totale de 236 495, ce qui signifie une entité pour chaque tranche de 768 résidants. Par ailleurs, on dénombre 63 entités administratives avec des populations de 2 000 résidants ou plus desservant une population totale de 485 916 personnes, ce qui donne une moyenne d'une entité pour chaque 7 713 résidants.

La figure 9 donne un aperçu des entités administratives locales dans la province (municipalités, communautés rurales et DSL) ainsi que les populations correspondantes desservies.

Même si l'on reconnaît que notre province a une histoire différente et qu'elle a connu des défis particuliers au cours des années en comparaison aux autres provinces, il est néanmoins important de déterminer si le nombre élevé de gouvernements locaux et d'entités non constituées en municipalités (DSL) permettent une prestation adéquate et efficace de services locaux. De plus, il faudrait nous poser la question à savoir si l'organisation actuelle est réellement optimale pour le développement durable de nos collectivités. Dans sa présentation écrite au commissaire, l'**Union des municipalités du Nouveau-Brunswick (UMNB)** a indiqué ce qui suit :

Figure 9 : Entités de gouvernance locale et populations correspondantes

	Districts de services locaux (DSL)		Municipalités		Communautés rurales		Districts de services locaux (DSL), communautés rurales et municipalités combinés		
Pop. (x 1 000)	Nombre d'entités locales	Population combinée	Nombre d'entités locales	Population combinée	Nombre d'entités locales	Pop.	Nombre d'entités locales	Population combinée	% de la pop. du N.-B.
Moins de 0,5	101	27,033	12	3,807			113	30,840	4%
0,5 – 1	75	56,846	27	21,244			102	78,090	11%
1-2	64	87,202	29	40,363			93	127,565	17%
2-5	25	69,659	17	60,305	2	4,478	44	134,442	19%
5-10	2	13,787	6	37,457	1	6,765	9	58,009	8%
10-20			7	110,759			7	110,759	15%
Plus de 20			3	182,706			3	182,706	25%
Total	**267**	**254,527**	**101**	**456,641**	**3**	**11,243**	**371**	**722,411**	**99%****

* Basé sur les données de 2006 de Statistique Canada (inclut la communauté rurale nouvellement créée de Upper Miramichi et la ville nouvellement créée de Florenceville-Bristol).

** N'inclut pas la population habitant dans les réserves des Premières nations.

... 102 municipalités, 268 DSL, deux communautés rurales, plus de 300 autorités fiscales, de nombreux conseils, commissions et agences, 55 circonscriptions provinciales chacune représentée par un député (dont un bon nombre exercent les fonctions d'un politicien local) – tout cela pour une population de 730 000 résidants. Cela en dit long sur la question de la gouvernance et de la nécessité pour le gouvernement provincial de s'attaquer sérieusement à cette question (2007, p. 2). [traduction]

L'**Association francophone des municipalités du Nouveau-Brunswick** a insisté davantage, auprès du commissaire, sur le besoin de changements, formulant le commentaire suivant :

> *Près de 75 des 104 municipalités et communautés rurales de la province comptent moins de 2500 habitants et seules 38 municipalités (incluant 2 communautés rurales) ont une assiette fiscale d'au moins 100 millions $. Nombre des municipalités de ce premier groupe arrivent difficilement à assumer leurs responsabilités de base. Celles confrontées à un contexte de décroissance démographique et économique sont littéralement dans une situation de survie... Les regroupements DSL-municipalités et les approches des municipalités régionales doivent être favorisés et appuyés dans toutes mesures possibles. Si certaines des barrières au renforcement de la gouvernance locale sont éliminées et plutôt inversées, notre expérience nous porte à croire que plusieurs regroupements sont possibles sur une base volontaire au cours des prochaines années. Des mesures incitatives doivent être explorées* (2007, p.4).

Deux questions particulières surgissent si l'on examine en profondeur ces développements :

- pour bon nombre de municipalités et de districts de services locaux, les limites en matière de participation et de capacité fiscale sont importantes;
- les frontières administratives (municipales et DSL) ne concordent pas forcément avec les communautés d'intérêts, ce qui a pour effet d'entraîner une fragmentation substantielle du territoire.

Limites concernant la participation et la capacité fiscale

La taille relative d'une collectivité peut influencer les niveaux d'engagement civique et affecter directement la capacité fiscale (la capacité de générer des recettes au moyen de l'impôt foncier ou de frais d'utilisation). Sur le plan de l'engagement civique, bon nombre de petites collectivités (population de 2 000 résidants ou moins) connaissent constamment des difficultés à trouver suffisamment de candidats pour tenir une élection. Des conseils en entier sont souvent élus par acclamation. Par exemple, en 2004, 25 des 70 conseils représentant des municipalités avec des populations inférieures à 2 000 résidants ont été élus entièrement par acclamation. En comparaison, deux des 33 conseils représentant des municipalités avec des populations de plus de 2 000 résidants ont été élus complètement par acclamation. En 2008, 18 des 69 conseils représentant des municipalités avec des populations de moins de 2 000 résidants ont été entièrement élus par acclamation. En comparaison, un des 33 conseils représentant des municipalités avec des populations de plus de 2 000 résidants a été entièrement élu par acclamation. En plus, on comptait de nombreuses municipalités où les maires ont été élus par acclamation. La figure 10 présente un aperçu plus détaillé des maires, des conseillers et des conseils élus par acclamation au cours des quatre dernières élections municipales. Il convient également de souligner que seulement 158 des 267 DSL sont dotés d'un comité consultatif, fait partiellement attribuable à la petite taille de nombreux DSL.

Figure 10 : Élections par acclamation selon la taille de la municipalité

		Année d'élection			
		1998	2001	2004	2008
Population					
Moins de 500	Maire	6 sur 14	9 sur 14	8 sur 14	10 sur 12
	Conseiller	17 sur 56	24 sur 44	21 sur 44	18 sur 40
	Conseil	4 conseils au complet + 1 sauf le maire	8 conseils au complet	7 conseils au complet	6 conseils au complet
500 à 999	Maire	10 sur 25	14 sur 25	14 sur 25	14 sur 23
	Conseiller	18 sur 128	19 sur 102	49 sur 102	40 sur 92
	Conseil	3 conseils au complet + 2 sauf le maire	5 conseils au complet + 2 sauf le maire	10 conseils au complet + 2 sauf le maire	8 conseils au complet + 2 sauf le maire
1 000 à 1 999	Maire	21 sur 31	21 sur 31	18 sur 31	16 sur 34
	Conseiller	44 sur 190	35 sur 161	43 sur 161	28 sur 167
	Conseil	6 conseils au complet + 3 sauf le maire	5 conseils au complet + 2 sauf le maire	8 conseils au complet + 1 sauf le maire	4 conseils au complet + 3 sauf le maire
2 000 à 4 999	Maire	6 sur 17	6 sur 17	7 sur 17	8 sur 19
	Conseiller	18 sur 118	9 sur 101	19 sur 99	15 sur 109
	Conseil	2 conseils au complet	--	2 conseils au complet	1 conseil au complet
5 000 à 20 000	Maire	2 sur 13	0 sur 13	4 sur 13	--
	Conseiller	0 sur 102	12 sur 90	10 sur 91	5 sur 95
	Conseil	--	--	--	--
Plus de 20 000	Maire	0 sur 3	1 sur 3	0 sur 3	0 sur 3
	Conseiller	2 sur 35	10 sur 32	6 sur 32	4 sur 32
	Conseil	--	--	--	--

Source : Élections Nouveau-Brunswick.

Les petites entités posent des problèmes qui vont au-delà de la participation aux conseils et aux comités consultatifs. Inévitablement, des pressions surgissent lorsqu'il s'agit de trouver des bénévoles pour des services cruciaux tels que les pompiers. Les tendances combinées dans certaines collectivités aux populations déclinantes et vieillissantes ne font qu'aggraver le problème.

Dans la plupart des cas, les petites collectivités doivent également composer avec une capacité financière limitée. Un bon nombre (municipalités et DSL) ont des assiettes fiscales très limitées et, par conséquent, l'adaptation aux nouvelles normes de services (p. ex., pour les services de police et d'incendie), le renouvellement des infrastructures (p. ex., mise à niveau des routes et des trottoirs), le remplacement du matériel (p. ex., nouveau camion d'incendie), l'élaboration et la mise en application des arrêtés municipaux et l'embauche du personnel professionnel doté d'une formation technique pertinente posent des problèmes très réels et très importants. Même les besoins élémentaires, notamment l'entretien de base des routes ou la livraison d'un programme de loisirs, peuvent poser des difficultés financières pour certaines municipalités.

La faible assiette fiscale de nombreuses municipalités et de nombreux DSL pose des limites importantes sur le plan de la capacité de générer des recettes. À titre d'exemple, dans une municipalité ayant une assiette fiscale de 20 millions de dollars, une hausse des dépenses de 20 000 $ entraîne un relèvement du taux d'impôt foncier de 0,10 $ par tranche de 100 $ d'évaluation. En comparaison, une municipalité ayant une assiette fiscale de 200 millions de dollars peut absorber une dépense additionnelle de 20 000 $ en prélevant une hausse de 0,01 $ par tranche de 100 $ d'évaluation. Comme le montre la figure 11, sur 101 municipalités, un quart seulement peut générer 20 000 $ en relevant leur taux d'imposition de un cent ou moins. Il faudrait que les autres 76 municipalités relèvent leur taux de taxe foncière de un à vingt cents pour produire 20 000 $ supplémentaires de revenus.

Figure 11 : Limites relatives de l'assiette fiscale municipale

Tranche d'assiette fiscale (en millions de dollars)	Nombre de municipalités ou de communautés rurales
Moins de 10	3
de 10 à 20	9
de 20 à 50	32
de 50 à 100	20
de 100 à 200	12
de 200 à 500	15
de 500 à 1 000	4
Supérieur à 1 000	9

La marge de manœuvre, en ce qui concerne l'augmentation des recettes au moyen des impôts fonciers, est encore plus contraignante dans les DSL où 90 p. 100 des entités administratives auraient besoin de relever leurs taux de taxe foncière d'au moins 10 cents pour amasser 10 000 $ seulement, comme l'illustre la figure 12.

Figure 12 : Limites relatives de l'assiette fiscale des DSL

Tranche d'assiette fiscale (en millions de dollars)	Nombre de districts de services locaux (DSL)
Moins de 10	52
de 10 à 20	61
de 20 à 50	84
de 50 à 100	43
de 100 à 200	21
de 200 à 500	6
de 500 à 1 000	0
Plus de 1 000 (1 milliard)	0

Compte tenu de leur capacité financière limitée, certaines municipalités se retrouvent dans une position où elles ne peuvent pas profiter pleinement des programmes provinciaux ou fédéraux exigeant un partage des coûts. Elles se trouvent donc particulièrement désavantagées lorsqu'il s'agit de répondre aux besoins de leurs résidants et de développer leurs collectivités.

Le fait qu'il y ait très peu de marge de manœuvre pour établir et gérer un budget peut aussi être un facteur qui contribue au nombre élevé d'élections par acclamation dans les petites municipalités. L'intérêt envers la politique locale peut s'en ressentir lorsqu'il est presque impossible de financer des projets nouveaux et qu'il est difficile de combler même les besoins élémentaires en services locaux.

Les limitations touchant la capacité financière nuisent également aux capacités administratives et techniques de chaque gouvernement local. Dans bien des cas, les budgets des petites municipalités sont si contraignants qu'il est difficile d'embaucher du personnel supplémentaire ou du personnel spécialisé compte tenu des répercussions potentielles sur le taux d'imposition local. Ces limites entraînent des situations difficiles pour les municipalités lorsqu'elles sont aux prises avec des litiges requérant une expertise juridique (p. ex., application des règlements généraux et actions connexes en justice, adhésion aux processus exigés par la *Loi sur les achats publics*) ou doivent s'assurer que les services sont offerts selon les normes requises (p. ex., bon fonctionnement des réseaux d'aqueducs et d'égouts par des opérateurs qualifiés). Dans de nombreux cas, le greffier ou l'administrateur de la municipalité assume plusieurs rôles, dont certains requièrent une formation et des connaissances spécialisées.

Le manque de capacités financières et humaines peut conduire à une gestion inadéquate du risque. Si le matériel n'est pas bien entretenu ou remplacé au besoin (conformément aux normes), ou si du personnel qualifié n'est pas embauché pour gérer, entretenir et surveiller correctement les infrastructures de base (p. ex., routes, réseaux d'aqueducs et d'égouts), un gouvernement local s'expose à des responsabilités civiles importantes. Bref, une capacité financière limitée peut réduire l'habilité d'un gouvernement local à gérer correctement le risque.

Fragmentation des collectivités et des gouvernements locaux

Le grand nombre d'entités administratives (municipalités, DSL et communautés rurales) dans des régions relativement confinées a entraîné un désalignement des frontières administratives en relation aux communautés d'intérêts. En fait, il apparaît que bien des frontières administratives locales sont devenues plutôt artificielles si l'on tient compte du déplacement des populations, des relations entre les communautés et de l'endroit où ont lieu les développements résidentiels.

Les relations entre les régions urbaines et suburbaines sont illustrées dans la figure 13, où on peut constater les différences entre les populations diurnes et nocturnes. Essentiellement, cette figure nous montre où les populations migrent pour le travail. Elle nous montre également que les frontières administratives établies au fil du temps pour accommoder le régime de gouvernance locale ne reflètent pas véritablement les intérêts communs de la population ni les liens entre les gens. Il est intéressant de constater que les villes de Miramichi et d'Edmundston affichent de faibles mouvements en ce qui concerne les populations diurnes et nocturnes. Cela s'explique par la restructuration qui s'est opérée en 1995 et 1998 respectivement, au moment où ces villes se sont agrandies en raison de la fusion de plusieurs entités administratives, reflétant ainsi plus adéquatement les communautés d'intérêts. La situation de Dieppe est particulière. Elle s'explique par

la proximité de Moncton où se concentre l'emploi dans plusieurs secteurs. (Soulignons que Dieppe offre un grand nombre d'emplois à des travailleurs vivant à l'extérieur de ses frontières.)

Bien que cela ne soit pas toujours évident, plusieurs conséquences non intentionnelles peuvent être attribuées, en totalité ou en partie, au tracé actuel des frontières administratives et à la fragmentation survenue au gré des années. Ces conséquences sont résumées ci-dessous.

Dédoublement des services

On note de nombreuses situations dans la province où il y a dédoublement des services entre gouvernements locaux ou DSL. Dans bien des cas, il serait plus logique, sur le plan économique, de partager ces services. À titre d'exemple, dans les discussions que nous avons eues avec plusieurs groupes au cours de la dernière année, on nous a signalé le besoin de rationalisation des services de prévention et de lutte contre les incendies. On compte actuellement plus de 170 brigades d'incendie dans la province. À notre avis, il existe des possibilités de rationalisation, d'intégration et d'amélioration des services non seulement dans le domaine de la protection contre les incendies, mais aussi dans de nombreux autres services municipaux. Il semble que les possibilités de partage des services entre les gouvernements locaux ne reçoivent pas l'attention qu'elles méritent. Cette indifférence est alimentée par les frontières administratives qui ont été établies pour répondre aux besoins d'une autre époque.

Dédoublement des infrastructures

Le fait qu'on retrouve les mêmes infrastructures coûteuses dans des collectivités contiguës est étroitement lié au dédoublement des services. Même si, dans certains cas, il est nécessaire d'avoir des réseaux d'aqueducs et d'égouts séparés (en raison d'une géographie différente ou de distances importantes entre les collectivités), on rate souvent des occasions de construire des réseaux intégrés moins coûteux. Encore là, cela peut être en grande partie attribuable à l'existence de frontières administratives qui ne reflètent pas les communautés d'intérêts actuelles ou émergentes. À l'heure actuelle, les gouvernements locaux ont très peu d'incitatifs à coordonner leurs efforts lorsqu'il s'agit de planifier ou d'intégrer une partie de leurs infrastructures de base. Un exemple de cette absence de planification et d'intégration se trouve dans l'aménagement d'installations de sports et de loisirs. En certains endroits, on a dû procéder à la fermeture de certaines de ces installations, car elles étaient tout simplement trop coûteuses à réparer ou à exploiter par un gouvernement local. De plus, certaines municipalités construisent leurs propres installations sans tenir compte de ce qui peut être fait en partenariat avec les collectivités avoisinantes.

Absence de partage équitable du coût des services

L'une des questions les plus controversées et les plus discutées au cours des dernières années est le partage des coûts de services offerts par un gouvernement qui profitent à une population s'étendant au-delà de ses frontières. Les récents débats sur le partage des coûts pour les

Figure 13 : Population diurne et nocturne des villes

Cité	Population nocturne	Travailleurs vivant ailleurs	Travailleurs vivant dans la cité	Travaillant ailleurs	Total	Population diurne additionnelle	Pourcentage d'augmentation	Population employée	Population à la maison
Bathurst	12 714	4 735	3 515	1 490	15 959	3 245	25,52%	8 250	7 709
Campbellton	7 384	3 020	1 750	1 200	9 204	1 820	24,65%	4 770	4 434
Dieppe	18 565	6 445	2 735	7 005	18 005	-560	-3,02%	9 180	8 825
Edmundston	16 643	2 520	6 035	915	18 248	1 605	9,64%	8 555	9 693
Fredericton	50 535	17 900	21 260	2 550	65 885	15 350	30,37%	39 160	26 725
Miramichi	18 129	4 070	6 220	840	21 359	3 230	17,82%	10 290	11 069
Moncton	64 128	24 760	22 760	6 970	81 918	17 790	27,74%	47 520	34 398
Saint John	68 043	18 550	26 570	1 440	85 153	17 110	25,15%	45 120	40 033
Total	**256 141**	**82 000**	**90 845**	**22 410**	**315 731**	**59 590**	**23,26%**	**172 845**	**142 886**

Source : Statistique Canada, Recensement de 2006.

installations de sports et de loisirs sont particulièrement révélateurs à cet égard. Il est clair que de nombreuses municipalités offrent des services qui profitent aux populations à l'extérieur de leurs frontières. Essentiellement, les difficultés éprouvées pour assurer un partage des coûts sont attribuables à la fragmentation du régime de gouvernance locale (p. ex., un trop grand nombre d'entités locales) et à la non-concordance entre les frontières administratives des gouvernements locaux et les zones desservies par ces services.

Besoin d'une répartition plus stratégique du financement provincial et fédéral

Compte tenu des nombreuses entités locales à satisfaire, il est difficile d'attribuer les fonds des programmes provinciaux et fédéraux de manière à encourager une utilisation efficace des ressources et une coordination du développement entre les collectivités. Il semble que l'efficacité à long terme des programmes de financement (p. ex., entente relative à la taxe fédérale sur l'essence, Fonds sur l'infrastructure municipale rurale et autres programmes) soit diminuée en raison du trop grand nombre d'entités locales rivalisant pour un montant limité de financement. Alors que la province se dirige vers son objectif d'autosuffisance, des investissements stratégiques deviendront de plus en plus importants si l'on veut maximiser les avantages pour toute la population. Un meilleur tracé des frontières locales permettrait d'établir des priorités et de faire un meilleur usage de fonds fédéraux et provinciaux limités.

Développement anarchique

On peut également soutenir que le développement anarchique ayant lieu dans cette province, lequel a été documenté à plusieurs reprises, notamment dans le **Rapport du Comité d'étude sur les régions du Nouveau-Brunswick non constituées en municipalité** (1976), et dans ceux de la **Commission sur l'utilisation des terres et l'environnement rural** (1992), de la **Table ronde de la ministre sur la gouvernance locale** (2001) et du **Comité spécial de la gouvernance locale et de la collaboration régionale** (2003), est partiellement attribuable à l'organisation du régime de gouvernance locale. Dans bien des cas, le développement s'est opéré dans la périphérie immédiate des municipalités. Il a évolué de manière ponctuelle et non planifiée en tenant très peu compte des besoins en services à long terme, des répercussions sur les coûts et des effets potentiels sur l'environnement (p. ex., disponibilité de l'eau et besoin éventuel des réseaux d'aqueducs et d'égouts, nouvelles routes et entretien connexe, nouvelles écoles).

À notre avis, la fragmentation de nos structures de gouvernance locale (DSL et municipalités) et la non-concordance des frontières administratives avec les communautés d'intérêts constituent des facteurs déterminant dans l'étalement urbain et le développement linéaire survenus dans la province.

Compétition au lieu de collaboration

Le grand nombre d'entités administratives a pour effet d'alimenter la compétition au lieu de la collaboration. Cette compétition s'observe sur plusieurs fronts, notamment à l'égard des taux d'imposition, de l'obtention du financement provincial ou fédéral, ou de nouveaux projets d'investissement. Bien qu'une compétition ait toujours lieu entre les collectivités, selon nous, les frontières administratives actuelles empêchent les gouvernements locaux et les districts de services locaux d'optimiser leurs forces, de concurrencer à l'échelle nationale et internationale et de collaborer pour offrir des services locaux. L'**UMNB** s'est dite préoccupée par la création d'un plus grand nombre de gouvernements locaux (p. ex., nouvelle communauté rurale dans sa forme actuelle). Plus précisément, l'**UMNB** a fait remarquer dans sa présentation au commissaire que … *la création de communautés rurales améliorées occasionnera plus de compétition pour les programmes de financement fédéraux et provinciaux et pour le développement et nuira à l'assiette fiscale et à la croissance de la population dans les collectivités qui existent déjà* (2007, p. 4). [traduction]

Accentuation de la division urbaine-rurale

Les frontières administratives actuelles ont aussi contribué à accentuer la division urbaine-rurale. La question de la constitution en corporation (municipalité) et de la non constitution en corporation (LSD) a été faussement présentée comme une question d'urbanité ou de ruralité. À vrai dire, il existe de nombreuses régions au Nouveau-Brunswick qui ne sont pas constituées en municipalités et qui sont très suburbaines (et presqu'urbaines). Il y a aussi bien des municipalités qui desservent de vraies régions rurales. De plus, les frontières actuelles ne reflètent pas la réalité d'aujourd'hui sur le plan des interactions et des liens qu'entretiennent les résidants, qu'ils vivent dans la banlieue non constituée en municipalité ou dans un village qui dessert une région rurale.

5.2.2 Aucun conseil municipal élu pour 35 p. 100 de la population

En vertu du régime de gouvernance locale actuel une grande partie de la population (35 p. 100) n'est pas représentée à l'échelle locale par un conseil municipal élu. Même si deux tiers environ des DSL sont dotés de comités consultatifs, ces derniers n'ont qu'une fonction consultative, comme l'indique leur nom. Ils n'ont aucun pouvoir décisionnel pouvant être exercé au nom de leur collectivité. Le seul pouvoir qu'ils détiennent est de conseiller le ministre des Gouvernements locaux en ce qui a trait aux services locaux offerts dans le DSL. Plusieurs problèmes ont été documentés au cours des années en rapport à cette absence de gouvernement local formel pour les régions non constituées en municipalités.

En 1976, seulement dix ans après l'élimination des conseils de comté, le **Rapport du Comité d'étude sur les régions du Nouveau-Brunswick non constituées en municipalités** a résumé comme suit l'effet de l'absence de pouvoir décisionnel local dans les régions de la province non constituées en municipalités :

> *.... il semble que l'organisation du district de services locaux n'assure pas, de la part des habitants, une participation active aux affaires de leur localité. La structure ne présente pas une forme de conseil local investi de pouvoirs et de fonctions auquel les résidants peuvent avoir recours ou auquel ils peuvent apporter une contribution significative pour l'établissement de politiques et de programmes qui les touchent directement (1976, pp. 33-34).*

La **Table ronde de la ministre sur la gouvernance locale** (2001) et le **Comité spécial de la gouvernance locale et de la collaboration régionale** (2003) ont fait valoir des points de vue similaires concernant la situation de la gouvernance locale dans les DSL.

Nous devons cependant souligner que plusieurs points de vue exprimés au **Comité spécial de la gouvernance locale et de la collaboration régionale** appuyaient le maintien du *statu quo*. Bref, il y avait des groupes et des personnes qui considéraient que le régime actuel des DSL était peu coûteux, qu'il fonctionnait bien pour les régions rurales et que l'adoption de structures de type municipal ajouterait une couche bureaucratique coûteuse. Dans les discussions que nous avons eues avec les représentants des DSL, nous avons constaté une certaine frustration devant l'absence d'influence et de pouvoir décisionnel attribués aux comités consultatifs. Néanmoins, on manifestait une véritable réticence à accepter l'idée d'une gouvernance locale à part entière.

À notre avis, deux problèmes cruciaux découlent du fait qu'une grande partie de la population et du territoire géographique de la province demeurent sans conseil municipal élu : le manque de représentation officielle de la collectivité locale et l'absence d'aménagement du territoire.

Les DSL n'ont pas d'organe officiellement élu qui peut représenter leurs intérêts et prendre des décisions en leur nom. Les représentants des commissions régionales d'urbanisme nous ont indiqué que l'établissement de plans d'aménagement du territoire pour les régions non constituées en municipalités est particulièrement difficile, car il n'existe aucun organe particulier qui peut servir de lien avec la collectivité ou prendre des décisions en son nom. Les représentants des commissions de déchets solides et des commissions régionales d'urbanisme étant nommés par le gouvernement provincial, ils ne constituent pas véritablement la voix des collectivités. De plus, les membres des comités consultatifs ont très peu à dire lorsqu'il s'agit de questions comme l'aménagement du territoire et le renouvellement des infrastructures (p. ex., pour les petits réseaux d'aqueducs et d'égouts), puisque c'est le gouvernement provincial qui fixe les priorités à l'échelle locale dans les régions non constituées en municipalités et qui décide des projets qui seront financés.

Les comités consultatifs des DSL n'ont pas de pouvoir décisionnel final en matière de prestation de services dans leurs collectivités. Même si des scrutins sont organisés lors de réunions publiques afin de décider de l'établissement d'un service ou de la participation à un service (p. ex., éclairage des rues ou services de loisirs), la décision finale revient au cabinet provincial, laquelle est exécutée en modifiant un règlement provincial. Pour ce qui est de l'entretien des routes et du maintien de l'ordre, les comités consultatifs ont peu à dire à l'égard de la gamme et du niveau des services offerts.

L'absence d'une représentation officiellement élue par l'ensemble de la collectivité favorise également une prise de décision individualisée et fragmentée au sein des DSL. La méthode des réunions publiques employée actuellement dans les DSL, même si elle semble très démocratique, nuit aux démarches collectives concernant le développement et la prise de décision au sein des collectivités. Les renversements répétés de décisions prises lors de réunions publiques

organisées par les DSL dans les environs de Fredericton au sujet de l'accès aux installations de loisirs et des frais d'utilisation illustrent la nature morcelée et fragmentaire de ce mode de prise de décision.

Les régions non constituées en municipalités souffrent aussi de sérieux manquements en matière d'aménagement du territoire. Le **Rapport du Comité d'étude sur les régions du Nouveau-Brunswick non constituées en municipalités** (1976) a établi le lien entre la planification et la gouvernance. Il a souligné que l'absence d'une structure de gouvernance locale se traduisait par un manque de planification dans les régions non constituées en municipalités. Voici comment le rapport décrivait la situation:

> *... l'étirement des banlieues se définit comme la croissance sur la périphérie des municipalités existantes. Les personnes qui vivent sur la périphérie d'une municipalité sont habituellement des anciens résidants de la municipalité ou des gens des régions rurales qui travaillent dans la municipalité. Les raisons de cette migration vers les périphéries sont le désir d'adopter un «style de vie rural», la différence du taux d'impôt et la valeur des biens réels. Les personnes qui résident sur la «périphérie» peuvent en pratique être considérées comme résidants de la municipalité car la plupart d'entre eux y travaillent et profitent en grande partie des services offerts par la municipalité sans toutefois payer d'impôt foncier municipal. En réalité la croissance des périphéries érode l'assiette de l'impôt des municipalités. De plus, d'autres problèmes se rapportent à cette forme de croissance ; cette forme de développement devenant de plus en plus courante, il faut procéder à d'autres améliorations étant donné l'absence de systèmes d'eau et d'égouts satisfaisants, ce qui constitue des coûts additionnels pour les propriétaires d'habitations.*
>
> *En outre, plus la région se développe, plus les citoyens exigent divers genres de services urbains et finalement, la région doit être annexée à la municipalité. En raison de la distance du centre de la municipalité et du manque de planification en ce qui a trait à l'aménagement de ces régions périphériques, le coût de ces services, surtout l'eau et les égouts, peut être très élevé.*
>
> *Nous sommes convaincus que la planification devrait être plus efficace dans les régions non constituées en municipalité afin que les problèmes énumérés ci-dessus puissent être contrôlés. Nous ne voulons pas donner l'impression que nous désirons mettre fin à la mise à exécution de tous les projets dans les régions rurales. Cependant, nous pensons que de tels projets doivent être mis sur pied avec organisation et coordination pour éviter les problèmes qui obligeraient les résidants et le gouvernement à faire des dépenses majeures. Selon nous, une planification efficace peut être réalisée si les décisions sont prises au niveau de la localité, par des gens responsables (1976, pp. 37, 38).*

Ces commentaires ont été rédigés il y a plus de trente ans. La situation décrite s'est confirmée dans bien des régions de la province au cours des trente dernières années, entraînant des coûts importants aux contribuables pour rénover ou agrandir les réseaux d'aqueducs et d'égouts. Certains services provinciaux (p. ex., écoles) ont aussi dû être étendus à ces régions. De plus, on trouve des zones résidentielles où les sources en eau sont taries et la seule option consiste à aménager un nouveau réseau d'aqueducs, à défaut de déménager le projet résidentiel. Une pression importante s'exerce actuellement sur le gouvernement provincial (et peut-être avec raison, étant donné qu'on a d'abord approuvé ces développements résidentiels) pour financer une partie substantielle de la rénovation de ces infrastructures.

La **Commission sur l'utilisation des terres et l'environnement rural** (1992) s'est prononcée longuement sur la question de la planification des régions non constituées en municipalités. Dix ans plus tard, le **Comité spécial de la gouvernance locale et de la collaboration régionale** a fait part des mêmes sentiments à l'égard de l'état de la planification de l'utilisation des terres en indiquant ce qui suit :

> *Des gens des districts de services locaux et des municipalités ont insisté sur l'importance de l'aménagement du territoire à l'échelle locale. Ils estiment que l'aménagement du territoire représente la plus grande lacune à combler au moyen de la gouvernance communautaire. Ils jugent nécessaire de maintenir le caractère rural des régions rurales en favorisant la croissance des secteurs suburbains ruraux, des secteurs à vocation rurale et des municipalités d'une manière qui permettra de bâtir des collectivités saines sur le plan social, économique et environnemental, qui utiliseront l'infrastructure, les installations et les services publics, les terres et les ressources naturelles d'une manière efficace, efficiente et équitable* (p. 31, 2003).

Il semble qu'aucun progrès important n'ait été réalisé pour combler le manque de planification qui existe maintenant depuis bon nombre

d'années dans les DSL. Seulement 20 p. 100 des DSL dans la province possèdent une forme quelconque de plan d'aménagement. Bien que la façon de le dire ait légèrement changé, on voit que les thèmes généraux et les conclusions restent les mêmes. Il est clair que les régions de la province non constituées en municipalités ont besoin d'une plus grande planification de l'utilisation des terres. À notre avis, cette lacune au niveau de la planification peut être comblée, en partie, en mettant un plus grand accent sur la gouvernance des collectivités, une question qui sera abordée dans les prochains chapitres.

5.2.3 Absence d'un cadre régional uniforme

Au cours des quarante dernières années, plusieurs rapports ont soutenu que davantage devait être fait à l'échelle régionale. La législation a même été modifiée afin de faciliter la planification et le partage des services à l'échelle régionale. La **Commission royale du Nouveau-Brunswick sur la finance et la taxation municipale** (1963) recommandait une prestation conjointe et obligatoire de cinq services par les villes et les cités voisines (l'eau, la protection contre les incendies, la protection policière, l'évacuation et l'épuration des eaux usées et l'urbanisme). Une nouvelle *Loi sur l'urbanisme*, promulguée en 1973, prévoyait un cadre pour l'élaboration de plans régionaux qui encadreraient le « développement économique, social et physique de la région ». Plus précisément, ces plans traiteraient de questions telles le développement de l'industrie et du commerce, la gestion des ressources en eau, la pollution, l'utilisation des terres urbaines et rurales, l'offre de logements, les réseaux de transport et de communications, l'aménagement et l'entretien des établissements d'enseignement et de santé, ainsi que les installations culturelles et de loisirs.

Le rapport final de la **Commission sur l'utilisation des terres et l'environnement rural (CUTER)** préconisait également plusieurs mesures à adopter à l'échelle régionale, y compris la mise sur pied de commissions de districts d'aménagement. La **Table ronde de la ministre sur la gouvernance locale au Nouveau-Brunswick** fit une recommandation similaire, favorisant la création d'un organisme multi-services dans chaque région de la province qui aurait pour but de:

- *assurer la prestation des services de planification du territoire;*
- *gérer les déchets solides et le développement économique à l'échelle régionale;*
- *organiser ou fournir des services sur une base régionale, infra-régionale ou locale;*
- *gérer les installations et les infrastructures dont bénéficie la région;*
- *voir à réaliser des économies d'échelle et la réduction des dédoublements;*
- *voir à résoudre les questions qui dépassent les frontières et à améliorer la coopération entre les diverses entités administratives* (2001, p. 37). [traduction]

Malgré ces rapports ainsi que la promulgation de certaines lois conçues pour encourager la collaboration et l'intégration régionales, la régionalisation ne s'est réellement produite que sur une base sectorielle, en ciblant certains services. À titre d'exemple, notons l'aménagement du territoire, la gestion des déchets solides et le développement économique. Plusieurs initiatives plus localisées de partage de coûts et de prestation conjointe de services se sont également développées, mais essentiellement sur une base *ad hoc* et sporadique (p. ex., *Loi sur la Commission des installations régionales du Grand Saint John*, promulgation du Règlement sur l'entente relative aux services partagés visé par la *Loi sur les municipalités*, entente sur le partage du coût des services de loisirs entre la ville de Fredericton et les collectivités avoisinantes). Aucune approche systématique n'a cependant été adoptée pour faciliter la prestation de services à l'échelle régionale.

Une démarche strictement sectorielle de partage des services et des coûts ne favorise pas une approche cohérente et intégrée au développement des collectivités. Ainsi, il n'existe présentement aucun lien officiel entre l'aménagement du territoire et le développement économique. De plus, aucune planification régionale ne relie les besoins futurs en infrastructures (p. ex., agrandissements des réseaux d'aqueducs et d'égouts, réseaux routiers et de sentiers) aux stratégies de développement économique à long terme. Traitant des questions de développement durable et de coopération régionale dans sa présentation écrite au commissaire, l'**Association des cités du Nouveau-Brunswick** faisait le commentaire suivant :

> *Le processus de planification régionale est encouragé par l'Association des cités du Nouveau-Brunswick, surtout dans le domaine de la planification du territoire et de la rationalisation des services régionaux. Nous reconnaissons qu'il y a un trop grand nombre de conseils, de commissions et d'agences de services dans la province et il serait plus pertinent et efficace de combiner les mandats d'un bon nombre* (2007, p. 23). [traduction]

La mise sur pied de multiples agences spécialisées de collaboration régionale ont entraîné des problèmes d'imputabilité et de transparence. En présence d'autant d'organismes utilisant chacun des systèmes de représentation, des processus décisionnels et des mécanismes de partage des coûts différents, les résidants s'interrogent légitimement sur la façon dont les décisions sont prises et sur qui en sont responsables.

En dépit de toutes ces agences, les collectivités locales, qu'elles soient munies d'un gouvernement local ou d'un comité consultatif, n'ont toujours aucun moyen formel d'établir entre elles un dialogue valable pour traiter des questions qui dépassent les frontières administratives. Pourtant, les questions telles que la protection et la gestion des sources d'eau, les changements climatiques, l'immigration et les effets de la fermeture d'entreprises importantes nécessitent toutes des approches intégrées et coopératives. Les mesures d'urgence et la sécurité publique exigent elles aussi des réponses bien au-delà des frontières d'une seule entité administrative.

Sur le plan de la prestation de services, il est clair qu'on peut, et qu'il faut faire plus pour faciliter le partage entre les collectivités locales. Au cours de la dernière année, on a fait appel au gouvernement provincial, par l'intermédiaire du ministère des Gouvernements locaux, afin qu'il agisse comme facilitateur dans l'établissement de diverses ententes de partage des coûts liés aux installations de loisirs. Cette intervention provinciale a précisément eu lieu parce qu'il n'existe aucun forum régional reconnu où ces ententes peuvent être négociées. Les loisirs sont visiblement un service local et, à ce titre, les gouvernements locaux devraient être capables, par eux-mêmes, d'en arriver à de telles ententes.

Pour de nombreuses administrations locales au Nouveau-Brunswick, qu'elles soient grandes ou petites, la prestation de services de qualité à des coûts abordables est un défi constant. Sans mécanisme régional pour faciliter la coopération, il est difficile d'établir des partenariats tant en loisirs qu'en d'autres domaines de services. La protection contre les incendies, les services de police, les installations de loisirs et l'entretien des réseaux d'aqueducs et d'égouts sont des domaines où il faut explorer davantage les possibilités de partager les coûts et les services. L'**Union des municipalités du Nouveau-Brunswick**, dans sa présentation au commissaire, a insisté tout particulièrement sur la nécessité de créer un mécanisme régional formel pour aborder les questions de partage des coûts et de coordination des services de loisirs et de planification.

Même là où il existe un certain degré de coopération régionale, des problèmes persistent à cause du manque de concordance dans les frontières des organismes régionaux impliqués. Les commissions des déchets solides, les commissions d'urbanisme et les agences de développement économique communautaire n'opèrent pas à partir de frontières communes, compliquant ainsi la coopération entre les divers intervenants.

L'absence d'un cadre régional uniforme, jumelée au grand nombre d'entités locales, rend aussi difficile l'affectation rationnelle du financement provincial. Les administrations locales d'une région n'ont pas la possibilité d'examiner collectivement leurs besoins les plus urgents en infrastructures de base (qu'il s'agisse de construction ou de mise à niveau des routes, des moyens de transport ou des réseaux d'aqueducs et d'égouts) et d'établir des priorités. Sans l'établissement de priorités à l'échelle régionale, les décisions provinciales à cet égard sont davantage influencées par les conflits et les différends locaux, ce qui se traduit par une affectation moins stratégique du financement des infrastructures. Une approche régionale commune permettrait aussi aux régions de mieux faire valoir leurs besoins auprès des autorités provinciales.

5.2.4 Mécanisme de financement provincial-municipal insatisfaisant

Depuis les vingt dernières années, on ne cesse de débattre du principal mécanisme de transfert de fonds entre le gouvernement provincial et les entités locales – la subvention inconditionnelle. Même si ce genre de débat est inhérent à toute formule de subvention inconditionnelle, il reste que les formules utilisées au Nouveau-Brunswick n'ont pas donné des résultats très satisfaisants. Nous résumons dans les paragraphes suivants les préoccupations principales généralement exprimées au sujet de la subvention inconditionnelle et du cadre global de financement des gouvernements locaux.

- La répartition du financement au moyen de la subvention inconditionnelle crée nettement des « gagnants » et des « perdants », sans qu'on puisse fournir de raison précise pour de tels résultats.

- Le financement au moyen de la subvention inconditionnelle a diminué de façon spectaculaire depuis 1991. Il était de 103 millions de dollars en 1991 comparativement à 67 millions de dollars en 2008.
- La formule de subvention inconditionnelle n'a jamais été complètement appliquée et, par conséquent, les municipalités qui avaient visiblement le plus besoin d'aide n'ont pas reçu leur juste part. À l'inverse, les municipalités qui n'ont pas autant besoin d'aide (ayant une assiette fiscale par habitant bien pourvue) continuent de recevoir un montant supérieur à ce que prévoit la formule si elle est totalement appliquée (et totalement provisionnée).
- La formule d'affectation du financement est trop complexe. Très peu de gens comprennent réellement comment la répartition fonctionne et pourquoi certaines municipalités en apparence semblables reçoivent des niveaux de financement radicalement différents. L'équité de la formule est donc mise en cause.
- Le financement au moyen de la subvention inconditionnelle peut être à la fois instable et imprévisible, et dépend en grande partie des priorités de l'heure du gouvernement provincial.
- La subvention inconditionnelle n'encourage pas l'autonomie financière. Elle crée une dépendance qui dissuade les municipalités de chercher (p. ex., fusion avec les municipalités avoisinantes, ententes de partage des coûts pour les services) des solutions à leurs propres problèmes.
- Des problèmes importants existent au chapitre de la reddition de comptes, surtout lorsqu'on souscrit au principe que le gouvernement qui dépense doit aussi être celui qui lève les impôts. La subvention inconditionnelle représente en moyenne près de 11 p. 100 des budgets municipaux et elle est versée sur une base annuelle sans condition.
- Selon les représentants municipaux, les règles de financement des prêts pour dépenses en immobilisations dont la période d'amortissement est supérieure à dix ans constituent un obstacle au développement local. Elles exposeraient les municipalités aux risques découlant de l'instabilité des taux d'intérêt en plus de limiter la possibilité de recourir à des méthodes plus innovatrices de financement pour les nouveaux projets de développement. Nous croyons que les questions soulevées doivent être examinées de plus près.
- Plusieurs exigent un engagement clair et à plus long terme de la part du gouvernement provincial en ce qui touche l'investissement dans les infrastructures municipales. Comme l'a mentionné **l'Association des cités du Nouveau-Brunswick** dans sa présentation écrite au commissaire ... *il doit y avoir un engagement financier à long terme de la part du gouvernement provincial. Bien que les programmes provinciaux et fédéraux exigent un plan quinquennal en immobilisations, les cités, elles, doivent prévoir de 15 à 20 ans à l'avance sur le plan des besoins en infrastructures et en développement* (2007, p. 17). [traduction] La question se pose quant au moyen à utiliser pour le versement de tels fonds : subvention formelle ou autres moyens?
- Les municipalités, particulièrement les cités, souhaitent une plus grande souplesse dans le financement des gouvernements locaux. Elles cherchent à accéder à de nouvelles sources de revenus (p. ex., partie des taxes sur le carburant, pourcentage de la taxe de vente harmonisée, prélèvements sur les services hôteliers) afin de réduire la pression en ce qui touche les impôts fonciers municipaux

Toutes ces préoccupations indiquent sans doute qu'une nouvelle direction s'impose sur le plan des ententes de financement provincial-municipal et sur celui du financement des municipalités de manière plus générale. Il faudra une solution qui assurera un financement adéquat, stable, équitable et à long terme pour les gouvernements locaux.

5.2.5 Régime d'impôt foncier déséquilibré

Pendant de nombreuses années, des préoccupations ont été soulevées au sujet du régime d'impôt foncier, particulièrement à l'égard de la façon dont il sert à défrayer le coût des services locaux offerts par la province dans les régions non constituées en municipalités. Cette question a été au centre de diverses études, y compris celle de la **Commission sur l'utilisation des terres et l'environnement rural** (1992) et celle de la **Table ronde de la ministre sur la gouvernance locale** (2001). À ce jour, la question n'a pas été résolue et demeure une source continue de controverse et d'animosité.

Comme nous l'avons expliqué dans le chapitre précédent, le gouvernement provincial assure les services de transport (routes), de police, d'administration et de contrôle des chiens dans les régions non constituées en municipalités de la province (districts des services locaux) ainsi que dans les communautés rurales (autres que les régions couvertes par un village antérieurement constitué). Les propriétés résidentielles habitées par le propriétaire (résidences principales) dans les DSL sont imposées par la province à raison de 0,65 $ par tranche de 100 $ d'évaluation pour ces quatre services. Ce prélèvement ne s'applique pas aux propriétés résidentielles non habitées par le propriétaire (p. ex., chalet) et aux propriétés non résidentielles

(entreprises). Autrement dit, ces derniers propriétaires n'ont pas à payer pour ces quatre services. À l'inverse, les propriétaires de ce même type de biens dans les municipalités doivent payer pour ces services au moyen de l'impôt foncier municipal. Cette situation crée une iniquité importante sur le plan du traitement des propriétés pour les personnes habitant à l'intérieur des frontières municipales par rapport à celles habitant à l'extérieur de ces frontières.

Cette question est perçue comme d'autant plus inéquitable que le prélèvement provincial de 65 cents en impôt foncier ne couvre qu'une partie du coût réel pour ces services offerts par la province dans les DSL. Le rapport de 2008 du Bureau du contrôleur – **Review of Provincially Provided Local Services in Local Service Districts** – estime qu'en 2006-2007, le manque à gagner du gouvernement provincial était de 55,4 millions de dollars (38,2 millions de dollars pour le transport, 16,3 millions de dollars pour les services de police et 0,9 million de dollars pour l'administration). De plus, il faut souligner que le prélèvement de 65 cents n'a subi aucune augmentation depuis 1984, alors que toutes les municipalités ont vu leur taux d'imposition augmenter au cours de cette période.

Quoiqu'il n'en soit pas l'unique raison, ce déséquilibre dans le régime d'impôt foncier influe sur le choix de localisation des entreprises et des développements résidentiels. D'un point de vue fiscal, il est plus avantageux pour les entreprises de s'établir à l'extérieur des frontières des municipalités en raison du fait que le prélèvement de 0,65 $ par tranche de 100 $ d'évaluation ne s'applique qu'aux propriétés résidentielles habitées par le propriétaire et que ce prélèvement ne couvre pas les coûts réels des services offerts.

5.2.6 Cadre législatif désuet

Le cadre législatif vieillissant du régime de gouvernance locale néo-brunswickois est aussi une source de difficultés importantes depuis bon nombre d'années. Les gouvernements provinciaux du Canada, sauf ceux du Nouveau-Brunswick et de l'Île-du-Prince-Édouard, ont procédé à une modernisation de leur loi sur la gouvernance locale au cours des dernières années. En fait, la présente *Loi sur les municipalités*, législation principale en matière de gouvernance locale au Nouveau-Brunswick, date de plus de 40 ans. De nombreuses modifications (y compris les 65 modifications administratives effectuées en 2003 et les modifications importantes adoptées pour lancer le nouveau modèle des communautés rurales en 2005) ont été apportées au fil des ans pour tenir compte de situations particulières et pour régler des problèmes précis. Ces modifications, bien que nécessaires, ont rendu la *Loi* encore plus complexe sans la transformer en profondeur. Les associations représentant les municipalités réclament depuis plusieurs années une nouvelle loi. La législation réclamée permettrait, entre autres :

- d'adopter une approche plus permissive grâce à l'établissement d'une série de pouvoirs généraux ou de « sphères de compétence » qui accorderaient aux gouvernements locaux une plus grande flexibilité en matière de prestation de services, de réglementation des activités locales et de capacité de répondre aux enjeux émergents;
- de clarifier de nombreuses dispositions dans la *Loi* qui sont devenues « floues » avec le temps;
- d'abroger des dispositions désuètes;
- de réécrire et de réorganiser la *Loi* afin de la rendre plus facilement accessible et compréhensible tant pour les contribuables que pour les représentants municipaux.

L'élaboration d'un nouveau cadre législatif serait également l'occasion de consolider les divers textes législatifs et règlements qui touchent la gouvernance locale au Nouveau-Brunswick. On pourrait aussi en profiter pour régler certains problèmes de transparence et d'imputabilité en clarifiant les responsabilités des gouvernements locaux. Enfin, une nouvelle loi permettrait d'établir de nouvelles exigences en matière d'accès à l'information.

La nouvelle loi devrait servir à rendre les gouvernements locaux plus viables et plus autosuffisants. Elle devrait aussi refléter l'évolution qui est survenue au cours des dernières années dans la façon dont les municipalités opèrent au quotidien. La mise en œuvre des recommandations contenues dans ce rapport exigera, elle aussi, de nouvelles dispositions législatives et constitue une raison de plus de créer une nouvelle loi.

En résumé

À la lumière des défis « internes » et « externes » mentionnés dans ce chapitre, nous sommes d'avis que des changements importants au régime de gouvernance locale du Nouveau-Brunswick s'imposent.

Le déplacement graduel de la population de la province vers des régions plus urbanisées, la croissance démographique générale relativement faible et le vieillissement de la population sont des tendances lourdes. On ne peut en faire abstraction dans tout examen de la gouvernance à l'échelle locale. De même, les changements économiques influencent la capacité financière et la viabilité des administrations locales. Les défis environnementaux et l'adoption de nouvelles normes de services doivent aussi être pris en considération.

Nombre de caractéristiques du régime actuel de gouvernance locale, lorsque combinées aux facteurs « externes » dont nous avons fait état, justifient une sérieuse remise en question de l'organisation des gouvernements municipaux. Une telle remise en question s'impose de manière impérative considérant l'objectif d'autosuffisance que poursuit la province. Le grand nombre de municipalités et de DSL par rapport à l'assiette fiscale et à la population, la non-concordance des frontières administratives avec les communautés d'intérêts actuelles ou émergentes et l'absence de conseils municipaux élus pour représenter 35 p. 100 de la population de la province sont autant d'éléments du régime actuel qu'il faut revoir. Le manque d'un cadre régional uniforme permettant une meilleure coopération régionale ou infra-régionale mérite aussi d'être revu. D'un point de vue financier, le manque d'équilibre dans le régime d'impôt foncier ainsi que les préoccupations au sujet de la subvention inconditionnelle appellent également à une certaine remise en question.

Les problèmes recensés, aussi importants qu'ils puissent être individuellement, ne peuvent être résolus de manière isolée les uns des autres. Ces problèmes peuvent être résolus seulement en adoptant une approche intégrée aux changements. Les propositions de changements que nous formulons dans les prochains chapitres sont inter-reliées. Elles forment un tout. Leur mise en œuvre doit aussi se faire de façon intégrée.

Annexe 1 : Tendances démographiques au sein des municipalités, des communautés rurales et des districts de services locaux (1996-2006)

Municipalités, communautés rurales et districts de services locaux	Population 1996	Population 2006	Changement %
Cités			
Bathurst	13 815	12 714	-8,0 %
Campbellton	8 404	7 384	-12,1 %
Dieppe	12 497	18 565	48,6 %
Edmundston	17 876	16 643	-6,9 %
Fredericton	46 507	50 535	8,7 %
Miramichi	19 241	18 129	-5,8 %
Moncton	59 313	64 128	8,1 %
Saint John	72 494	68 043	-6,1 %
Total pour les cités	250 147	256 141	2,4 %
Villes			
Beresford	4 720	4 264	-9,7 %
Bouctouche	2 459	2 383	-3,1 %
Caraquet	4 653	4 156	-10,7 %
Dalhousie	4 500	3 676	-18,3 %
Florenceville-Bristol	1 414	1 539	8,1 %
Grand Bay-Westfield	4 880	4 981	2,1 %
Grand-Sault	6 133	5 650	-7,9 %
Hampton	4 081	4 004	-1,9 %
Hartland	892	947	6,2 %
Lamèque	1 671	1 422	-14,9 %
Nackawic	1 167	977	-16,3 %
Oromocto	9 194	8 402	-8,6 %
Quispamsis	13 579	15 239	12,2 %
Richibucto	1 414	1 290	-8,8 %
Riverview	16 684	17 832	6,9 %
Rothesay	11 470	11 637	1,5 %

Municipalités, communautés rurales et districts de services locaux	Population 1996	Population 2006	Changement %
Sackville	5 393	5 411	0,3 %
Saint-Andrews	1 752	1 798	2,6 %
Saint-Léonard	1 450	1 352	-6,8 %
Saint-Quentin	2 424	2 250	-7,2 %
Shediac	4 664	5 497	17,9 %
Shippagan	2 862	2 754	-3,8 %
St George	1 414	1 309	-7,4 %
St Stephen	4 961	4 780	-3,6 %
Sussex	4 293	4 241	-1,2 %
Tracadie-Sheila	4 773	4 474	-6,3 %
Woodstock	5 092	5 113	0,4 %
Total pour les villes	**127 989**	**127 378**	**-0,5 %**
Villages			
Alma	312	301	-3,5 %
Aroostook	397	346	-12,8 %
Atholville	1 376	1 317	-4,3 %
Baker-Brook	629	525	-16,5 %
Balmoral	1 975	1 706	-13,6 %
Bas-Caraquet	1 775	1 471	-17,1 %
Bath	629	512	-18,6 %
Belledune	2 060	1 711	-16,9 %
Bertrand	1 379	1 179	-14,5 %
Blacks Harbour	1 148	952	-17,1 %
Blackville	957	931	-2,7 %
Cambridge-Narrows	634	717	13,1 %
Canterbury	433	360	-16,9 %
Cap-Pelé	2 242	2 279	1,7 %
Centreville	559	523	-6,4 %
Charlo	1 610	1 376	-14,5 %
Chipman	1 518	1 291	-15,0 %

Municipalités, communautés rurales et districts de services locaux	Population 1996	Population 2006	Changement %
Clair	905	848	-6,3 %
Doaktown	986	888	-9,9 %
Dorchester	1 179	1 119	-5,1 %
Drummond	983	839	-14,6 %
Eel River Crossing	1 446	1 168	-19,2 %
Fredericton Junction	736	715	-2,9 %
Gagetown	660	719	8,9 %
Grand Manan	2 577	2 460	-4,5 %
Grande-Anse	965	758	-21,5 %
Harvey	383	352	-8,1 %
Hillsborough	1 272	1 292	1,6 %
Kedgwick	1 221	1 146	-6,1 %
Lac Baker	226	169	-25,2 %
Le Goulet	1 029	908	-11,8 %
Maisonnette	675	599	-11,3 %
McAdam	1 570	1 404	-10,6 %
Meductic	236	155	-34,3 %
Memramcook	4 904	4 638	-5,4 %
Millville	321	303	-5,6 %
Minto	3 056	2 681	-12,3 %
Néguac	1 735	1 623	-6,5 %
New Maryland	4 284	4 248	-0,8 %
Nigadoo	961	927	-3,5 %
Norton	1 390	1 314	-5,5 %
Paquetville	731	642	-12,2 %
Perth-Andover	1 861	1 797	-3,4 %
Petitcodiac	1 425	1 368	-4,0 %
Petit-Rocher	2 078	1 949	-6,2 %
Plaster Rock	1 220	1 150	-5,7 %
Pointe-Verte	1 122	971	-13,5 %
Port Elgin	445	451	1,3 %

Municipalités, communautés rurales et districts de services locaux	Population 1996	Population 2006	Changement %
Rexton	908	862	-5,1 %
Riverside Albert	415	320	-22,9 %
Rivière-Verte	929	798	-14,1 %
Rogersville	1 336	1 165	-12,8 %
Saint-André	438		-
Saint-Antoine	1 463	1 546	5,7 %
Sainte-Marie-Saint-Raphaël	1 185	993	-16,2 %
Saint-François-de-Madawaska	631	585	-7,3 %
Saint-Léolin	858	733	-14,6 %
Saint-Louis-de-Kent	1 015	960	-5,4 %
Salisbury	1 882	2 036	8,2 %
St Martins	386	386	0,0 %
Stanley	426	433	1,6 %
Sainte-Anne-de-Madawaska	1 273	1 073	-15,7 %
St-Hilaire	255	231	-9,4 %
St-Isidore	912	796	-12,7 %
Sussex Corner	1 337	1 413	5,7 %
Tide Head	1 170	1 075	-8,1 %
Tracy	605	619	2,3 %
Total pour les villages	**79 639**	**73 122**	**-8,2 %**
Communautés rurales			
Beaubassin-Est	6 077	6 765	10,2 %
Saint-André		2 064	-
Upper Miramichi	2 798	2 414	-15,9 %
Total pour les communautés rurales	**8 875**	**11 243**	**21,1 %**
Districts de services locaux			
Aberdeen	1 055	877	-16,9 %
Acadieville	1 014	826	-18,5 %
Addington	374	351	-6,1 %

Municipalités, communautés rurales et districts de services locaux	Population 1996	Population 2006	Changement %
Aldouane	1 004	964	-4,0 %
Allardville	1 808	1 442	-20,2 %
Alma	8	5	-37,5 %
Alnwick	2 061	1 607	-22,0 %
Andover	1 104	856	-22,5 %
Anse-Bleue	492	381	-22,6 %
Baie-du-Petit-Pokemouche	198	195	-1,5 %
Baie-Sainte-Anne	1 671	1 510	-9,6 %
Baie-Verte (à l'extérieur des limites)	424	387	-8,7 %
Baker Brook	357	177	-50,4 %
Balmoral-Maltais	69	72	4,3 %
Balmoral-St. Maure	178	136	-23,6 %
Bathurst	3 302	3 017	-8,6 %
Bayfield	40	41	2,5 %
Bayside	316	331	4,7 %
Beaver Harbour	364	302	-17,0 %
Benoit	240	217	-9,6 %
Benton	99	60	-39,4 %
Paroisse de Beresford	2 709	2 643	-2,4 %
Big River	1 052	779	-26,0 %
Black River-Hardwicke	1 059	1 079	1,9 %
Blackville	1 636	1 477	-9,7 %
Blair Athol	55	58	5,5 %
Blanchard Settlement	441	437	-0,9 %
Blissfield	674	560	-16,9 %
Blissville	935	848	-9,3 %
Botsford	693	626	-9,7 %
Brantville	1 175	1 008	-14,2 %
Bright	1 771	1 672	-5,6 %
Brighton	1 770	1 706	-3,6 %
Brunswick	255	242	-5,1 %

Municipalités, communautés rurales et districts de services locaux	Population 1996	Population 2006	Changement %
Burton	4 601	5 019	9,1 %
Cambridge	685	682	-0,4 %
Campobello	1 305	1 056	-19,1 %
Canning	950	950	0,0 %
Canterbury	589	555	-5,8 %
Cap-Bateau	335	286	-14,6 %
Cap-de-Richibucto	1 234	1 117	-9,5 %
Cape Tormentine	172	143	-16,9 %
Cardwell	1 422	1 479	4,0 %
Carleton	420	488	16,2 %
Chaleur (à l'intérieur et à l'extérieur des limites)	934	834	-10,7 %
Chamcook	452	592	31,0 %
Chatham	555	502	-9,5 %
Chiasson-Savoy	552	518	-6,2 %
Chipman	1 121	1 056	-5,8 %
Clair	306	282	-7,8 %
Clarendon	51	71	39,2 %
Cocagne	2 681	2 646	-1,3 %
Coldstream	148	128	-13,5 %
Collette	591	496	-16,1 %
Coteau Road	521	471	-9,6 %
Coverdale	3 948	4 144	5,0 %
Dalhousie	155	85	-45,2 %
Dalhousie Junction	630	495	-21,4 %
Debec (à l'intérieur et à l'extérieur des limites)	1 039	1 044	0,5 %
Denmark	1 863	1 688	-9,4 %
Dennis-Weston	1 032	1 192	15,5 %
Derby	826	750	-9,2 %
Dorchester	555	460	-17,1 %
Douglas	3 577	3 720	4,0 %

Municipalités, communautés rurales et districts de services locaux	Population 1996	Population 2006	Changement %
Drummond	2 250	2 265	0,7 %
Dufferin	451	535	18,6 %
Dugas	99	72	-27,3 %
Dumbarton	447	356	-20,4 %
Dumfries	415	369	-11,1 %
Dundas	1 495	1 470	-1,7 %
Dundee	970	789	-18,7 %
Dunlop	983	939	-4,5 %
Eldon	493	366	-25,8 %
Elgin Centre	245	233	-4,9 %
Paroisse d'Elgin	782	740	-5,4 %
Escuminac	282	215	-23,8 %
Estey's Bridge	2 089	2 054	-1,7 %
Évangeline	394	371	-5,8 %
Fair Isle	1 090	1 149	5,4 %
Fairfield	251	269	7,2 %
Ferry Road-Russellville	366	348	-4,9 %
Flatlands	177	169	-4,5 %
Baie de Fundy	1 306	1 375	5,3 %
Gauvreau et Petit-Tracadie	328	418	27,4 %
Gladstone	492	538	9,3 %
Glassville	86	82	-4,7 %
Glencoe	231	201	-13,0 %
Glenelg	977	960	-1,7 %
Gordon	1 975	1 786	-9,6 %
Grand-Sault	1 211	1 188	-1,9 %
Grand Saint-Antoine	314	494	57,3 %
Grande-Digue	2 047	2 295	12,1 %
Greenwich	1 175	1 043	-11,2 %
Grimmer	1 079	1 036	-4,0 %
Hammond	316	339	7,3 %

Municipalités, communautés rurales et districts de services locaux	Population 1996	Population 2006	Changement %
Hampstead	296	278	-6,1 %
Hampton	2 635	2 724	3,4 %
Hanwell	3 069	3 812	24,2 %
Harcourt	543	475	-12,5 %
Hardwicke	70	39	-44,3 %
Harvey	482	424	-12,0 %
Haut-Lamèque	346	310	-10,4 %
Haut-Rivière-du-Portage	754	612	-18,8 %
Haut-Sheila	882	778	-11,8 %
Haut-Shippagan	296	298	0,7 %
Havelock (à l'extérieur des limites)	1 213	1 189	-2,0 %
Hillsborough	1 532	1 473	-3,9 %
Hopewell	812	798	-1,7 %
Inkerman Centre	1 038	956	-7,9 %
Inkerman Sud (Six Roads)	646	551	-14,7 %
Johnston	731	684	-6,4 %
Kars	382	424	11,0 %
Kent	2 372	2 222	-6,3 %
Keswick Ridge	1 193	1 487	24,6 %
Kingsclear	2 775	2 877	3,7 %
Kingston	2 873	2 888	0,5 %
Lac Baker	472	566	19,9 %
Lakeville	371	337	-9,2 %
Landry Office	351	360	2,6 %
LaPlante	394	346	-12,2 %
Leech	505	551	9,1 %
Lepreau	875	824	-5,8 %
Lincoln	2 888	3 017	4,5 %
Lorne	893	703	-21,3 %
Lorne	570	577	1,2 %
Madawaska	0	10	-

Municipalités, communautés rurales et districts de services locaux	Population 1996	Population 2006	Changement %
Madran	280	284	1,4 %
Maltempec	336	313	-6,8 %
Manners Sutton	1 830	1 863	1,8 %
Mann's Mountain	84	48	-42,9 %
Maugerville	866	880	1,6 %
McAdam	106	80	-24,5 %
McLeods	431	371	-13,9 %
Menneval	92	62	-32,6 %
Île Miscou	683	649	-5,0 %
Moncton	8 551	8 768	2,5 %
Murray Corner	392	393	0,3 %
Musquash	1 315	1 235	-6,1 %
Nelson	994	814	-18,1 %
New Bandon	235	242	3,0 %
New Bandon-Salmon Beach	1 083	958	-11,5 %
New Maryland-Howorth et Nasonworth	2 193	2 348	7,1 %
Newcastle	1 257	861	-31,5 %
Noonan	687	835	21,5 %
North Esk	1 773	1 622	-8,5 %
North Lake	213	300	40,8 %
North Tetagouche	984	955	-2,9 %
Northampton	1 225	1 356	10,7 %
Northfield	801	729	-9,0 %
Norton	1 126	1 209	7,4 %
Notre-Dame-de-Lourdes	345	284	-17,7 %
Oak Point	274	255	-6,9 %
Paroisse de Notre-Dame-des-Érables	1 047	950	-9,3 %
Paroisse de Caraquet	3	15	400,0 %
Paroisse de Paquetville	1 870	1 570	-16,0 %
Paroisse de Sainte-Cécile	931	739	-20,6 %
Paroisse de Saint-Isidore	1 584	1 412	-10,9 %

Municipalités, communautés rurales et districts de services locaux	Population 1996	Population 2006	Changement %
Paroisse de Saumarez	372	310	-16,7 %
Paroisse de Shippagan	63		-100,0 %
Peel	1 286	1 257	-2,3 %
Pennfield	1 911	2 020	5,7 %
Perth	1 335	1 259	-5,7 %
Petersville	577	498	-13,7 %
Petite-Lamèque	434	420	-3,2 %
Petit-Rocher-Nord	574	555	-3,3 %
Petit-Rocher-Sud	467	225	-51,8 %
Pigeon Hill	604	535	-11,4 %
Pointe La Nim	310	298	-3,9 %
Point de Bute	652	567	-13,0 %
Pointe-à-Bouleau	141	191	35,5 %
Shippagan – Pointe-Alexandre	327	362	10,7 %
Pointe-Brûlé	174	232	33,3 %
Pointe-Canot	328	243	-25,9 %
Pointe-du-Chêne	650	835	28,5 %
Pointe-Sapin	692	414	-40,2 %
Pointe-Sauvage	121	112	-7,4 %
Poirier	80	99	23,8 %
Pokemouche	556	515	-7,4 %
Pokesudie Island	360	299	-16,9 %
Pont-LaFrance	827	760	-8,1 %
Pont-Landry	1 415	1 211	-14,4 %
Prince William	877	879	0,2 %
Queensbury	1 225	1 215	-0,8 %
Renous-Quarryville	1 355	1 188	-12,3 %
Richibucto	665	742	11,6 %
Richmond	383	370	-3,3 %
Riley Brook	117	40	-65,8 %
Rivière-à-la-Truite	447	396	-11,4 %

Municipalités, communautés rurales et districts de services locaux	Population 1996	Population 2006	Changement %
Rivière-du-Portage-Tracadie Beach	737	775	5,2 %
Rivière-Verte	853	791	-7,3 %
Robertville	925	843	-8,9 %
Rogersville	836	751	-10,2 %
Rothesay	321	350	9,0 %
Rusagonis	2 461	2 747	11,6 %
Sackville	1 237	1 174	-5,1 %
Paroisse de Sainte Croix	341	339	-0,6 %
Saint David	1 641	1 499	-8,7 %
Saint George	1 051	1 101	4,8 %
Saint James	906	819	-9,6 %
Saint Martins	1 284	1 198	-6,7 %
Saint Marys	3 522	4 224	19,9 %
Saint Patrick	653	721	10,4 %
St Stephen	315	348	10,5 %
Saint-Basile	672	799	18,9 %
Saint-Charles	1 138	1 129	-0,8 %
Sainte-Anne	1 206	1 081	-10,4 %
Sainte-Anne-de-Kent	1 417	1 113	-21,5 %
Sainte-Marie-de-Kent	1 966	1 765	-10,2 %
Sainte-Rose	895	829	-7,4 %
Saint-François	891	754	-15,4 %
Saint-Hilaire	561	531	-5,3 %
Saint-Ignace	720	634	-11,9 %
Saint-Irénée et Alderwood	902	845	-6,3 %
Saint-Jacques	1 694	1 607	-5,1 %
Saint-Joseph	1 716	1 696	-1,2 %
Saint-Léonard	1 122	1 039	-7,4 %
Saint-Louis	1 298	1 267	-2,4 %
Saint-Paul	980	858	-12,4 %
Saint-Pons	410	353	-13,9 %

Municipalités, communautés rurales et districts de services locaux	Population 1996	Population 2006	Changement %
Saint-Quentin	1 424	1 468	3,1 %
Saint-Sauveur	934	709	-24,1 %
Saint-Simon	902	760	-15,7 %
Salisbury	3 520	3 425	-2,7 %
Saumarez	632	494	-21,8 %
Scoudouc	1 108	1 095	-1,2 %
Scoudouc Road	236	206	-12,7 %
Shediac	614	466	-24,1 %
Shediac Bridge-Shediac River	897	1 043	16,3 %
Shediac Cape	717	913	27,3 %
Sheffield	836	909	8,7 %
Simonds	3 572	3 490	-2,3 %
Simonds	602	489	-18,8 %
Somerville	342	307	-10,2 %
South Esk	2 178	1 964	-9,8 %
Southampton	1 769	1 601	-9,5 %
Springfield	1 619	1 572	-2,9 %
Saint-Arthur	858	743	-13,4 %
St. Margarets	370	333	-10,0 %
Saint-Martin-de-Restigouche	130	110	-15,4 %
Stanley	2 111	971	-54,0 %
Saint-Jean-Baptiste-de-Restigouche	253	197	-22,1 %
Studholm	3 758	3 526	-6,2 %
Sunny Corner	958	858	-10,4 %
Sussex	2 630	2 427	-7,7 %
Tabusintac	918	868	-5,4 %
Tremblay	498	466	-6,4 %
Upham	1 390	1 267	-8,8 %
Upper et Lower Northampton	239	243	1,7 %
Upper Gagetown	354	297	-16,1 %
Upper Kent	175	139	-20,6 %
Val-d'Amour	2 186	1 906	-12,8 %
Val-Comeau	843	804	-4,6 %
Wakefield (à l'intérieur des limites)	2 316	2 396	3,5 %
Waterborough	907	893	-1,5 %
Waterford	559	505	-9,7 %
Wellington	2 026	2 209	9,0 %
Welsford	1 561	1 426	-8,6 %
West Isles	851	824	-3,2 %
Western Charlotte	1 035	1 104	6,7 %
Westfield	2 275	2 053	-9,8 %
Westmorland	19	5	-73,7 %
White Head Island	180	190	5,6 %
White's Brook	138	170	23,2 %
Wickham	454	460	1,3 %
Wicklow	1 942	1 753	-9,7 %
Wilmot	822	806	-1,9 %
Wirral-Enniskillen	272	260	-4,4 %
Woodstock	1 830	2 088	14,1 %
Total pour les DSL	**265 075**	**254 527**	**-4,1 %**
Réserves			
Big Hole Tract (moitié sud)	40	69	72,5 %
Bouctouche 16		82	-
Burnt Church 14	816	1 120	37,3 %
Devon	647	767	18,5 %
Eel Ground 2		503	-
Eel River	281	312	11,0 %
Fort Folly	33	45	36,4 %
Indian Island 28	52	97	86,5 %
Indian Ranch		45	-
Kingsclear 6	421	465	10,5 %

Municipalités, communautés rurales et districts de services locaux	Population 1996	Population 2006	Changement %
Oromocto 26	256	284	10,9 %
Pabineau	134	125	-6,7 %
Red Bank 4	268	383	42,9 %
Richibucto 15	1403	1 897	35,2 %
St-Basile 10	105	166	58,1 %
Tabusintac 9	1	10	900,0 %
Tobique 20	910	878	-3,5 %
Woodstock	222	338	52,3 %
Total pour les réserves	**5 589**	**7 586**	**35,7 %**
Total général	**737 314**	**729 997**	**-1,0 %**

Partie III

Nouveau cadre d'organisation

Aperçu

Chapitre 6
Adaptation des structures locales de prise de décision et de livraison de services

6.1 Buts et objectifs visés par les réformes 80

6.2 Ré-aménagement des gouvernements locaux 81

Gouvernements régionaux unitaires 82

Regroupement des municipalités et des districts de services locaux (DSL) 83

Gouvernements locaux élargis combinés à des districts de services régionaux (DSR) 84

Chapitre 6

Adaptation des structures locales de prise de décision et de livraison de services

Dans la deuxième partie du présent rapport, nous avons tracé brièvement l'évolution des gouvernements locaux au Nouveau-Brunswick et dressé un portrait des structures de gouvernance locale actuelles. Nous avons également décrit comment les conditions socio-démographiques et économiques changeantes ont une incidence sur la gouvernance locale et avons souligné le fait que la structure des gouvernements locaux du Nouveau-Brunswick n'a pas su s'adapter à ce nouvel environnement. L'immobilisme qu'on observe en matière de structures de gouvernance locale (dont certains éléments datent de plus d'un siècle et d'autres sont issus de la mise en œuvre du **rapport Byrne**, 1963) contraste vivement avec les énormes changements qui ont eu lieu au plan de la répartition de la population, des infrastructures de transport, des méthodes de prestation des services publics et de l'économie en général. Comme bon nombre d'autres institutions, les gouvernements locaux au Nouveau-Brunswick sont soumis aux forces d'une société et d'une économie en évolution rapide.

Nous disons souvent des gouvernements que nous n'avons pas ceux que nous souhaiterions avoir. Cela s'applique sûrement aux gouvernements locaux du Nouveau-Brunswick. En effet, ceux-ci sont fondés sur des frontières, des règles et un mode de fonctionnement d'une autre époque ; une époque où l'utilisation de l'automobile et des technologies de l'information, surtout l'internet, n'était pas très répandue. Bien que la **Commission Byrne** de 1963 ait révolutionné les finances municipales et ait été considérée « avant-gardiste » dans sa façon de répartir les responsabilités entre les gouvernements locaux et celui de la province, elle n'a pas offert un modèle de gouvernance locale moderne et efficace pour le Nouveau-Brunswick.

Compte tenu des faiblesses identifiées dans les nombreuses études sur la gouvernance locale menées au cours des quatre dernières décennies et des grands changements (socio-démographiques et économiques) qui se sont produits au Nouveau-Brunswick, et qui continuent de se produire encore aujourd'hui, nous pensons que l'architecture actuelle

des gouvernements locaux n'est plus adaptée. Les gouvernements locaux tels que présentement organisés sont ni autosuffisants ni viables. La structure compte trop d'entités gouvernementales par rapport à la population desservie tout en privant de nombreux Néo-Brunswickois d'une participation véritable aux affaires de leur collectivité. Cette multiplicité d'agences et d'organisations de toutes sortes favorise les dédoublements, la fragmentation et l'inefficacité dans la livraison des services tout en créant des problèmes d'imputabilité, de transparence et de viabilité à l'échelle locale.

La structure actuelle des gouvernements locaux ne fonctionne tout simplement plus et ses lacunes ne peuvent être corrigées par de simples rafistolages. Un remaniement en profondeur est nécessaire. Un nouveau cadre d'organisation et de nouvelles règles de fonctionnement doivent être établis. C'est à ce cadre moderne d'organisation et à ces nouvelles règles de fonctionnement que nous portons notre attention dans les pages qui suivent.

6.1 Buts et objectifs visés par les réformes

L'ensemble des réformes proposées dans ce rapport vise l'atteinte de quatre grands buts. Premièrement, les changements proposés doivent permettre d'adapter les institutions de gouvernance locale (gouvernements municipaux et unités de services spécialisées) afin qu'elles reflètent mieux les conditions socio-économiques des collectivités locales d'aujourd'hui. Deuxièmement, ces changements doivent permettre de renforcer les gouvernements locaux de façon qu'ils puissent servir plus efficacement les collectivités locales, devenant ainsi des agents économiques importants en région et dans la province et contribuant du même coup à l'objectif d'autosuffisance. Troisièmement, ces changements doivent transformer ce qui est en ce moment un régime de gouvernance locale incohérent et fragmenté en un tout mieux intégré et plus efficace. Quatrièmement, les changements doivent donner une voix et un pouvoir décisionnel aux territoires non incorporés de la province en ce qui concerne les services et les enjeux locaux, comblant ainsi un important « déficit démocratique ».

Les réformes proposées cherchent également à corriger certaines lacunes particulières du système actuel. Elles ont comme objectifs :

- **d'établir un équilibre entre les deux principales fonctions des gouvernements locaux (c.-à-d. forum de délibérations démocratiques et agent de prestation de services);**
- **de renforcer l'organisation des gouvernements locaux afin de garantir leur stabilité et leur viabilité à long terme;**
- **de fournir des mécanismes qui favorisent des économies d'échelle, qui mettent l'accent sur les avantages concurrentiels et qui assurent une allocation plus efficace des ressources locales et provinciales;**
- **de mettre en place un système de financement et d'impôt foncier qui favorise l'équité, la justice, l'imputabilité et l'indépendance financière (autosuffisance).**

Il ressort des études antérieures sur la gouvernance locale et des observations soumises au commissaire par les principaux intervenants du milieu municipal que les grands paramètres du régime de relations provinciales-municipales établis en 1966 à la suite de la mise en œuvre du rapport de la **Commission Byrne** continuent de recevoir un large appui. Le partage des responsabilités entre le gouvernement provincial et les municipalités, le rôle exclusif du gouvernement provincial en matière d'évaluation foncière et de gestion de l'impôt foncier (facturation et perception), la centralisation des emprunts municipaux ainsi que les transferts de péréquation du gouvernement provincial aux municipalités sont vus comme des éléments louables du système actuel de gouvernance locale.

Pris dans leur ensemble, ces éléments forment un régime de relations provinciales-municipales unique et fort louable. Ils font l'envie de la plupart des autres provinces et constituent des assises solides sur lesquelles bâtir pour l'avenir. Nous ne proposons donc pas de changements importants dans ce domaine. Par ailleurs, force est de constater que les mesures prises par le gouvernement provincial en 1966 n'ont pas réglé tous les problèmes qui avaient donné naissance à la **Commission Byrne**. La **Commission Byrne** elle-même, et le gouvernement de l'époque, n'ont pas osé s'attaquer à l'enjeu de l'organisation et des structures des gouvernements locaux. Notamment, les questions de délimitation et d'ajustement des frontières et des rapports entre les gouvernements locaux eux-mêmes furent laissées sans solution. En fait, le nombre total de gouvernements locaux (cités, villes, villages et districts d'amélioration locale) qui existait au début des années 1960 ne fit qu'augmenter à la suite de la dissolution des gouvernements de comté. Des douzaines de nouveaux petits villages, dont bon nombre étaient à peine viables, ainsi qu'un

très grand nombre (près de 300 en 1991) de districts de services locaux (DSL) virent le jour suite à l'abolition des gouvernements de comté. A tous ces gouvernements locaux s'ajoutèrent, au fil du temps, de nombreuses unités de services spécialisés prenant la forme d'agences, de conseils et de commissions. Si bien qu'il en est résulté une surabondance de structures à l'échelle locale.

6.2 Ré-aménagement des gouvernements locaux

L'existence même des DSL et le rôle que joue le gouvernement provincial dans la prestation directe de services de type municipal aux régions non incorporées donne lieu à un double système de gouvernance locale qui est de plus en plus difficile à justifier. À tort ou à raison, certains ont l'impression que ce double système a créé deux catégories de résidants qui sont traitées très différemment en ce qui a trait aux processus décisionnels locaux et à l'impôt foncier. Au moment de leur établissement, suivant la recommandation du **rapport Byrne**, les DSL étaient vus comme le moyen le plus efficace et le plus économique de fournir des services locaux au grand nombre de petites collectivités isolées et très rurales du Nouveau-Brunswick de l'époque. Cependant, au fil du temps, en raison de changements majeurs dans la répartition de la population, ces DSL ont évolué de façon imprévue, offrant de plus en plus de services aux populations des banlieues ou quasi-urbaines. Si cette distinction entre territoires incorporés et non incorporés se perpétue, elle ne fera qu'exacerber les difficultés actuelles en matière de gouvernance locale et divisera davantage la population néo-brunswickoise.

Toute réforme en profondeur de la gouvernance locale au Nouveau-Brunswick doit tenir compte du « déficit démocratique » actuel, c'est-à-dire de l'absence de véritable gouvernement local pour 35 p. 100 de la population et 90 p. 100 du territoire provincial. Comme l'ont souligné des études antérieures, la plupart des problèmes de gouvernance locale ayant surgis depuis les réformes de 1966 sont directement ou indirectement liés à cette caractéristique particulière du régime actuel. Au fil des années, de tous les facteurs en jeu, c'est sans aucun doute celui qui a eu l'incidence la plus marquée sur l'aménagement du territoire. Cette absence de gouvernement local sur une si large partie du territoire signifie du même coup qu'un nombre important de résidants n'ont pas de forum démocratique où ils pourraient faire valoir leur point de vue sur les questions locales.

Nous en sommes venus à la conclusion qu'il est préférable que la forme de gouvernance locale que sont les districts de services locaux soit abolie et qu'une structure uniforme de gouvernance locale soit instituée.

Recommandation 1

Il est recommandé que des gouvernements municipaux soient constitués sur l'ensemble du territoire du Nouveau-Brunswick et que tous les résidants soient représentés et gouvernés par des conseils municipaux élus, sauf en ce qui touche les Autochtones, lesquels ont une forme de gouvernement local distincte instituée en vertu d'une loi fédérale.

Si l'ensemble du territoire et de la population du Nouveau-Brunswick doit être « municipalisé », la question est de savoir comment. Devrions-nous fusionner les 267 DSL en place afin de former de nouveaux villages et de nouvelles villes, perpétuant ainsi la tendance observée dans les années 1970 à la suite de la mise en œuvre des recommandations de la **Commission Byrne**? De toute évidence, de tels regroupements augmenteraient considérablement le nombre de petites municipalités. Même s'il pourrait y avoir quelques avantages à ce que les territoires non incorporés soient constitués en municipalités, il est loin d'être certain que les gouvernements municipaux ainsi créés seraient viables et pourraient assurer la livraison de services à des taux d'impôt foncier raisonnables à l'échelle locale.

La plupart des études antérieures sur la gouvernance locale au Nouveau-Brunswick n'ont pas appuyé la création de nouvelles municipalités à partir des territoires non constitués. Il est généralement admis qu'une telle solution ne serait pas la meilleure financièrement parlant. Même le **rapport Allen** de 1976, la seule étude sur la gouvernance locale au Nouveau-Brunswick ayant préconisée la création de nouvelles municipalités rurales (11 au total pour toute la province) pour les territoires non incorporés, reconnaissait les difficultés que pouvait poser une telle option. Aujourd'hui, compte tenu des changements importants qui se sont produits au plan de la répartition de la population (plus particulièrement, le déclin de la population rurale et la tendance à l'urbanisation), la constitution des districts de services locaux en municipalités distinctes ne nous paraît pas l'option la plus désirable.

Nous sommes d'avis que la stricte conversion des DSL en villes et en villages ne représente pas aujourd'hui une option viable. Une

augmentation du nombre de municipalités distinctes de 101 à 125 ou à 150 n'est pas souhaitable. Non seulement une telle approche favoriserait le maintien de gouvernements locaux non viables, mais elle contribuerait à fragmenter davantage les services municipaux et le processus décisionnel tout en perpétuant les divisions entre les régions urbaines et rurales. Elle constituerait un pas en arrière dans la recherche de gouvernements locaux plus indépendants et irait à l'encontre de la constitution de municipalités capables de jouer un rôle important dans le développement économique local et régional.

Nous recommandons plutôt un ré-aménagement plus fondamental de la gouvernance locale dans la province. Dans cette optique, nous avons étudié trois options. Les trois supposent un certain degré de consolidation. Nous recommandons la consolidation des gouvernements locaux en sachant pertinemment que chercheurs et analystes ne sont pas tous d'accord quant aux bénéfices pouvant en résulter.[1] Il n'est pas démontré hors de tout doute que des gouvernements plus grands génèrent toujours des bénéfices importants. Certaines études indiquent même que les coûts des gouvernements consolidés ne sont pas nécessairement inférieurs à ceux qui existaient au sein des unités séparées avant la consolidation. Il appert en effet qu'à la suite d'une consolidation, les coûts peuvent être plus élevés, en raison notamment de l'ajustement à la hausse des salaires des employés (après une consolidation, il y aurait tendance à rémunérer les travailleurs selon l'échelle salariale la plus élevée).[2]

Il ne faut pas pour autant en conclure que les consolidations n'engendrent jamais d'économies. Il est plus juste de dire qu'elles peuvent engendrer des économies pour certains services, mais non pour d'autres. Tout dépend des circonstances. Les avantages liés à l'agrandissement d'entités de 200 000 habitants ne sont pas les mêmes que ceux qui découlent du regroupement de plusieurs unités de quelques centaines d'habitants. En fait, lors d'une récente allocution à ce sujet devant la municipalité régionale d'Halifax, Brian Lee Crowley indiquait qu' *... il a été démontré assez clairement que les coûts par unité de services les plus bas peuvent être observés dans les municipalités de taille relativement petite (de l'ordre de 5 000 à 10 000 habitants). Par ailleurs, on observerait une absence d'économie d'échelle lorsque la population d'une municipalité atteint 250 000 habitants* (2008, p. 3). [traduction] Dans son schème d'évaluation, une municipalité de 250,000 habitants est considérée relativement petite. Or, nous voulons souligner qu'à quelques exceptions près, les entités municipales que nous proposons dans ce rapport compteraient moins de 10 000 habitants. La plus grande aurait une population de moins de 125 000 habitants. En d'autres termes, les municipalités que nous proposons sont de taille correspondant à la catégorie de celles qui, selon Crowley, sont susceptibles de livrer les services à meilleur coût l'unité. Les personnes opposées aux consolidations municipales négligent aussi souvent de considérer les économies réalisables à long terme en raison des possibilités de décisions plus stratégiques touchant la construction et l'entretien des grandes installations. Il s'agit d'un point de vue important à prendre en considération à ce moment-ci, vu les budgets considérables qui seront nécessaires au cours des prochaines années afin de mettre à niveau les infrastructures municipales. Le manque de planification et l'absence de décisions stratégiques risquent de perpétuer des dédoublements coûteux d'installations.

Gouvernements régionaux unitaires

La première option que nous avons examinée consiste en une refonte radicale de la carte municipale et en une transformation totale de la structure des gouvernements locaux. Celle-ci verrait l'abolition des municipalités, communautés rurales et districts de services locaux actuels et leur remplacement par 10 à 15 nouvelles et grandes municipalités. Il s'agirait de municipalités régionales unitaires, plus ou moins à l'image de la municipalité régionale du Cap Breton ou de la municipalité régionale d'Halifax, en Nouvelle-Écosse. Selon la ville de Fredericton (présentation au commissaire, mars 2008), c'est le genre de solution qui devrait logiquement découler d'une restructuration « sans conditions préalables » et sans les contraintes qu'imposent l'histoire du gouvernement municipal au Nouveau-Brunswick et les structures présentement en place. Ce serait là, toujours selon le propos de la ville de Fredericton, la seule façon de constituer le système de gouvernement municipal dont le Nouveau-Brunswick a besoin pour l'avenir. Si l'on suivait une telle approche, le mémoire de la ville de Fredericton conclut qu'on devrait créer au Nouveau-Brunswick, au plus, 12 grandes municipalités régionales unitaires.

1 Se reporter au rapport présenté à la commission de l'État de New York sur l'efficacité et la concurrence des gouvernements locaux, **Layering of Local Governments & City-County Mergers** (21 mars 2008).

2 Certains, comme Brian Lee Crowley, soutiennent que cet « ajustement » à la hausse des salaires payés est lié au caractère « monopolistique des modes de livraison de services dans les grandes municipalités » [traduction]. Se reporter à son discours intitulé **HRM: Shaping our Government. A talk to Citizens for Halifax** (avril 2008). Pourtant, rien n'empêche les grandes municipalités de pratiquer la sous-traitance ou de privatiser la prestation de certains services municipaux.

Selon ce scénario, les régions urbaines, semi-urbaines et rurales voisines seraient regroupées en grandes unités municipales. Ainsi, un seul conseil municipal et une seule administration seraient responsables de l'ensemble des décisions et des services d'une région géographique beaucoup plus étendue. Les entités régionales à vocation unique, comme les commissions de gestion des déchets solides et les commissions d'aménagement, seraient incorporées à la nouvelle structure municipale régionale, réduisant ainsi les dédoublements et rendant les élus municipaux directement responsables de la prestation de tous les services de type municipal.

Cette solution est fondée sur la notion que, bien qu'elles portent des noms différents et qu'elles aient leur propre administration locale, il existe peu de raisons qui justifient l'existence de collectivités distinctes et indépendantes en aussi grand nombre. Selon cette thèse, les populations en question (municipalités et territoires non incorporés) entretiendraient des liens quotidiens si étroits (réseaux de transport, emplois, activités sociales et culturelles, développement domiciliaire et commercial, géographie) qu'elles formeraient une seule collectivité au plan économique et social. Le regroupement de ces populations et de ces territoires dans un nombre restreint de gouvernements locaux plus vastes refléterait donc plus fidèlement les nouvelles habitudes de vie et les nouvelles communautés d'intérêts qui se sont créées depuis les années 1960. Autrement dit, des gouvernements municipaux régionaux seraient mieux adaptés aux conditions socio-démographiques et économiques actuelles partout dans la province.

Bien qu'un nombre restreint de municipalités régionales unitaires pourrait être considéré comme l'option de restructuration la plus efficace du point de vue de l'organisation et de la prestation des services, cette option n'a pas reçu beaucoup d'appui lors des études antérieures sur la gouvernance locale au Nouveau-Brunswick. Après avoir étudié une telle possibilité, la **Table ronde de la ministre sur la gouvernance locale** (2001) concluait que *... la création de tels grands centres ne conviendrait pas au contexte néo-brunswickois et que cette approche ne devrait pas être envisagée* (2001, p. 25).

Plusieurs raisons expliquent sans doute pourquoi cette option n'a pas été retenue comme la solution la plus souhaitable et la plus réalisable. Elle souffre vraisemblablement d'un manque général d'équilibre. Elle met possiblement trop l'accent sur les gouvernements locaux en tant qu'agents de services aux dépens de leur fonction démocratique et délibérante. Elle suscite une crainte de perte d'identité communautaire et crée chez la population un sentiment d'éloignement par rapport au gouvernement local, érodant ainsi le concept d'une prise de décision locale. Elle est peut-être aussi trop centrée sur les plus grandes collectivités urbaines (les nouvelles entités municipales régionales seraient, dans une grande mesure, centrées sur les cités et les grandes villes actuelles). Ainsi les cités et les plus grandes villes seraient perçues comme trop dominantes et ayant une trop grande influence au sein de chaque municipalité régionale. Certains pourraient aussi être d'avis que cette solution renforce trop les centres urbains au détriment des collectivités rurales et semi-urbaines. Finalement, le passage soudain de centaines d'unités de gouvernance locale à seulement une douzaine peut sembler une mesure trop radicale. Une consolidation plus évolutive et graduelle des structures de gouvernance locale nous paraît plus acceptable et plus pratique.

Regroupement des municipalités et des districts de services locaux (DSL)

Une seconde option consisterait à conserver toutes les municipalités existantes (cités, villes et villages) tout en repoussant leurs frontières respectives de manière à inclure les territoires non incorporés adjacents. Les 101 municipalités et les 3 communautés rurales actuelles seraient ainsi regroupées avec les 267 DSL afin de former de plus grandes municipalités locales. Cette option ressemble davantage au *statu quo* et plairait probablement à ceux et celles qui préfèreraient conserver la structure traditionnelle de gouvernance locale du Nouveau-Brunswick. Aucune nouvelle entité municipale aurait à être créée et il serait possible de bâtir les nouveaux regroupements autour d'administrations locales déjà bien établies partout à travers la province. L'ensemble du Nouveau-Brunswick serait ainsi « municipalisé » avec un minimum de changements et de bouleversements. De cette façon, les municipalités existantes (cités, villes, villages et communautés rurales) seraient conservées tout en permettant à tous les résidants du Nouveau-Brunswick d'être gouvernés par des gouvernements municipaux élus et imputables.

Bien qu'une telle approche, qu'on peut qualifier de minimale, soit intéressante à certains égards, elle présente de multiples difficultés et ne permettrait pas de bâtir le système de gouvernance locale dont le Nouveau-Brunswick aura besoin dans les prochaines années. Premièrement, les territoires non incorporés auraient l'impression d'être « absorbés» par les municipalités, ce qui ne serait pas sans créer de remous. En raison de la configuration actuelle des gouvernements municipaux et des DSL, une concurrence pourrait s'établir entre les municipalités, celles-ci voulant annexer les territoires les plus peuplés

et à l'assiette fiscale la mieux garnie, laissant derrière des « territoires indésirables ». Deuxièmement, même selon le meilleur scénario d'annexion, l'assiette fiscale et la base démographique de plusieurs municipalités ne s'en trouveraient pas grandement améliorées. À l'exception des huit cités et de certaines des plus grandes villes, la population et l'assiette fiscale de bon nombre des nouvelles entités municipales continueraient d'être trop faibles pour répondre de manière efficace aux nouvelles demandes de services auxquelles font face les gouvernements locaux modernes. Ainsi, un nombre important de municipalités continueraient d'être non viables ou à peine viables. D'autres pourraient ne survivre que pendant une courte période, car elles continueraient d'être touchées par les mouvements prévus de population vers les grands centres. Troisièmement, le maintien de plus de 100 gouvernements locaux séparés pour une population de moins de 750 000 habitants ne réglerait en rien la présente fragmentation à l'échelle locale tant en matière décisionnelle que de services. Dédoublements de services et d'infrastructures risqueraient de se poursuivre sans relâche, car les collectivités se livreraient concurrence pour maximiser leur part des ressources financières limitées disponibles. Quatrièmement, la prestation de services sur la base de 104 différentes frontières administratives continuerait de nuire à l'efficacité et à l'efficience. En l'absence d'un mécanisme formel de collaboration inter-municipale, il est peu probable que le partage de services et de coûts serait plus fréquent qu'il ne l'est maintenant. De plus, l'absence de frontières régionales communes entre les différents organismes régionaux de services spécialisés (commissions de districts d'aménagement, commissions de gestion des déchets solides et agences de développement économique communautaire) continuerait de poser problème au plan de la coordination et de l'intégration des services.

En bref, cette option ne serait pas susceptible de transformer fondamentalement la gouvernance locale.

Gouvernements locaux élargis combinés à des districts de services régionaux (DSR)

Compte tenu des circonstances particulières du Nouveau-Brunswick (conditions culturelles, linguistiques, économiques, géographiques), de la distribution de sa population, ainsi que de son histoire en matière de gouvernance locale, il est difficile d'identifier un modèle d'organisation des gouvernements locaux qui pourrait aisément s'appliquer et qui transformerait de façon satisfaisante le système actuel. S'inspirant des pratiques en vigueur ailleurs au pays et à l'étranger, il faut plutôt concevoir des institutions et structures de gouvernance locale qui soient adaptées à notre situation particulière. La solution réside ni dans un nombre restreint de très grands gouvernements régionaux unitaires ni dans un simple agrandissement des municipalités locales actuelles. Nous la voyons plutôt dans une formule qui combine des gouvernements locaux élargis et des districts de services régionaux.

Conformément à l'objectif provincial, tout nouveau modèle de gouvernance doit viser la viabilité et l'autosuffisance. Dans cette optique, nous croyons qu'il est nécessaire d'établir des seuils d'évaluation foncière ou de population que toute collectivité devrait respecter pour être constituée en municipalité. Si l'on fait exception des lignes directrices élaborées par le ministère des Gouvernements locaux et s'appliquant à la constitution de communautés rurales, de tels critères n'existent pas au Nouveau-Brunswick présentement. Dans le cas des communautés rurales, une population minimum de 2 000 personnes et une évaluation foncière de 100 millions $ sont exigés. Il faut cependant tenir compte du fait que la communauté rurale constitue une forme élémentaire de gouvernement local. Elle n'assume pas toutes les responsabilités d'une municipalité normale. Présumant que les municipalités de l'avenir offriront un éventail de services comparables à celui qu'elles offrent présentement (ce qui dépasse largement les services de police et les mesures d'urgence stipulés par la loi), des seuils plus élevés devraient s'appliquer.

Nous proposons qu'un seuil de population ou qu'un seuil d'évaluation foncière soit exigé pour la constitution d'une municipalité. Les exceptions à cette règle seraient acceptées seulement lorsqu'elles peuvent être justifiées en raison de l'isolement (p. ex., une île) ou d'une trop grande dispersion de la population. En effet, de telles situations pourraient imposer aux résidants d'une municipalité des déplacements sur de trop grandes distances. Des seuils précis de population et d'évaluation foncière sont recommandés au chapitre 7.

Recommandation 2

Il est recommandé d'établir un seuil de population ou un seuil d'évaluation foncière pour constituer une collectivité en municipalité et de contrôler rigoureusement les exceptions à cette règle.

L'adhésion à des seuils tels que ceux identifiés au chapitre 7 se traduira par une diminution du nombre de municipalités. En ajoutant à l'établissement de tels seuils la « municipalisation » de l'ensemble du Nouveau-Brunswick, telle que proposée, la carte municipale de la

province se trouvera radicalement transformée. La composition et la taille des gouvernements locaux seront fort différentes. Il en résultera des municipalités qui refléteront mieux les nouvelles communautés d'intérêts qui se sont forgées au cours des dernières années, et qui tiendront mieux compte de l'évolution des rapports entre les collectivités locales elles-mêmes.

Concrètement, la combinaison du seuil de population, du seuil d'évaluation foncière et de la « municipalisation » de l'ensemble du Nouveau-Brunswick signifierait la fin des districts de services locaux, des villages et de la plupart des villes, et leur regroupement en de nouvelles municipalités plus grandes. Cela supposerait également la re-définition des frontières des huit cités pour inclure certaines parties des territoires non incorporés adjacents. Le nombre total de gouvernements municipaux ainsi constitués (en incluant la population et le territoire des communautés rurales et des DSL actuels) serait considérablement réduit.

Les études antérieures sur le système de gouvernance locale du Nouveau-Brunswick ont toutes reconnu que l'absence de gouvernement local pour plus d'un tiers de la population et le très grand nombre d'administrations locales sont la cause de réelles difficultés. Elles ont aussi toutes reconnu que les administrations locales de trop petite taille ne peuvent rencontrer leurs obligations en matière de services à même les revenus découlant de la taxation foncière. Ces mêmes études ont toutes fait mention d'annexions et de collaborations régionales accrues comme solutions possibles à ces problèmes. Aucune, toutefois, n'a voulu franchir l'étape suivante et proposer un plan de changements en ce sens. Nous croyons que le temps est venu d'élaborer un plan d'action ferme à cet égard.

Recommandation 3

Il est recommandé de dissoudre les districts de services locaux, les communautés rurales, les villages actuels (à l'exception de Campobello) et la plupart des villes et de les reconstituer en entités municipales plus grandes. Il est aussi recommandé de retracer les frontières des huit cités pour inclure certaines parties des territoires non incorporés adjacents.

En vertu de notre proposition, décrite de manière plus complète au chapitre 7, la taille des gouvernements locaux serait augmentée considérablement, les rendant davantage viables. Une fois la restructuration municipale complétée, le Nouveau-Brunswick ne compterait pas plus de 53 municipalités. Chaque conseil municipal représenterait en moyenne 14 000 résidants comparativement à environ 4 521 à l'heure actuelle. La plus grande entité (la ville de Fredericton) aurait une population d'environ 79 000 habitants. La valeur de l'évaluation foncière aux fins de taxation varierait, entre municipalités, d'un minimum de 99,7 millions de dollars à un maximum de plus de 6 milliards de dollars, la moyenne se situant à 779 millions de dollars.

Bien que plusieurs collectivités locales seraient regroupées sous une seule administration et sous un même conseil municipal, nous pensons que le nom de chacune devrait être retenu au sein de la nouvelle municipalité, préservant ainsi l'identité locale. C'est là la pratique dans les territoires non incorporés de la province : chaque localité porte un nom, même si elle ne possède pas son propre conseil municipal. Dans les municipalités proposées, les quartiers établis aux fins d'élection des conseillers devraient aussi, dans la mesure du possible, porter le nom des collectivités locales. Le nom donné aux municipalités nouvellement constituées devrait être déterminé à l'échelle de la municipalité. Afin d'équilibrer les intérêts des quartiers et les intérêts municipaux, les municipalités nouvellement constituées devraient élire leurs conseillers selon un mode de représentation mixte, combinant l'élection par quartier et l'élection par l'ensemble des électeurs de la municipalité. De manière générale, la représentation devrait être fondée sur la population, chaque conseiller représentant un nombre relativement comparable de résidants.

Comme la plupart des municipalités proposées compteraient à la fois des populations urbaines, semi-urbaines et rurales, et comme le niveau de services pourrait varier considérablement au sein d'une même municipalité, il faudrait prévoir des taux d'imposition différenciés. De tels taux différenciés sont déjà utilisés dans certaines municipalités. Chaque municipalité devrait décider de la façon d'appliquer ces taux selon sa situation particulière. L'application devrait cependant être telle que les résidants d'une municipalité sont imposés en fonction du niveau de services reçus. De tels taux d'imposition différenciés ont été mis en œuvre avec succès dans les villes d'Edmundston et de Miramichi après les fusions des années 1990. Plusieurs municipalités appliquent actuellement ce qui est appelé des taux d'impôt foncier selon « la zone »afin de tenir compte de niveaux variables de services.

Le chapitre 7 du présent rapport liste les facteurs qui ont été pris en compte dans l'établissement des 53 unités de gouvernance locale (municipalités) et donne une explication de la méthodologie utilisée

pour en arriver à ces regroupements. Le profil de chaque nouvelle municipalité ou municipalité restructurée est présenté sous forme d'addenda au rapport.

Le second grand élément de la nouvelle structure de gouvernance locale que nous proposons a trait à la collaboration inter-municipale. Nous estimons que plusieurs services de type municipal pourraient être mieux livrés, et de manière plus efficace, à l'échelle régionale. De nombreuses autres questions devraient aussi être considérées dans une perspective régionale. À titre d'exemple, la détermination des principaux besoins en matière d'infrastructures, la protection des sources d'approvisionnement en eau potable, l'utilisation des terres, la protection des ressources naturelles et des terres agricoles, les services de police et la préparation en cas d'urgence sont autant d'enjeux qui dépassent les frontières de chaque municipalité. Ce sont toutes des questions qui requièrent une planification et un dialogue entre municipalités adjacentes. Il s'agit là de questions d'intérêt régional qui, le plus souvent, requièrent des réponses régionales.

En l'absence de municipalités régionales, il n'y a qu'une façon d'aborder ces enjeux par delà les frontières des gouvernements locaux et c'est par le biais d'un mécanisme de coopération inter-municipale. Or, le Nouveau-Brunswick ne dispose pas d'un tel mécanisme, bien que plusieurs études importantes de la gouvernance locale menées au cours des 40 dernières années- **Commission Byrne** (1963), **Commission sur l'utilisation des terres et l'environnement rural (CUTER)** (1992), **Table ronde de la ministre sur la gouvernance locale** (2001)- en aient reconnu la nécessité. Au lieu de se doter de tels mécanismes généraux et permanents de coopération régionale (inter-municipale), le Nouveau-Brunswick a opté pour la création d'entités régionales sectorielles, les unes pour la gestion des déchets solides, les autres pour l'aménagement du territoire ou encore le développement économique. Dans certains cas, les municipalités elles-mêmes ont mis sur pied, de leur propre initiative, de telles structures spécialisées (commissions de police, commission de gestion d'installations récréatives) afin de gérer des services communs. Nous sommes d'avis que les collectivités et les résidants des municipalités seraient mieux servis si l'organisation de la gouvernance locale au Nouveau-Brunswick tenait pleinement compte du nombre grandissant de dossiers qui exigent une collaboration inter-municipale. Cette collaboration si nécessaire à une prestation efficace de services peut, à notre avis, seulement se faire si l'on crée une structure régionale permanente regroupant deux ou plusieurs municipalités. Dans le mémoire qu'elle a présenté au commissaire en juin 2008, L'Association francophone des municipalités du Nouveau-Brunswick (**AFMNB**) se disait du même avis. Elle mentionnait qu'... *il est grandement temps de régler la problématique des multiples commissions et comités régionaux faiblement redevables, onéreux et peu propices à un développement intégré. Nous proposons de revenir au modèle proposé en 1992 par la* **CUTER** *pour la création des Corporations (ou Conseils) de services régionaux (ou de districts), qui régiraient l'ensemble des services municipaux d'intérêt commun* (2008, p. 14).

Le chapitre 8 de ce rapport fournit une description des districts régionaux multi-services qui sont proposés et fait des recommandations quant à leur organisation, leur composition et leur structure de gouvernance.

Recommandation 4

Il est recommandé de créer des districts de services régionaux qui couvriraient toute la province. Ces districts de services régionaux ne devraient exister qu'avec la participation obligatoire des municipalités et non comme structures régionales indépendantes des municipalités.

En adoptant un tel modèle hybride de gouvernance (gouvernements municipaux unitaires/ districts régionaux multi-services), le Nouveau-Brunswick pourrait atteindre les principaux buts et objectifs brièvement décrits précédemment et remédier à la plupart des lacunes du système actuel.

Chapitre 7
Organisation des entités municipales proposées

7.1 Définition des frontières proposées 87

7.2 Frontières reflétant les « communautés d'intérêts » et autres facteurs 88
Population et évaluation foncière minimales 88
Présence d'une structure municipale 89
Frontières actuelles des municipalités, des districts de services locaux et des communautés rurales 89
Croissance démographique et occupation du territoire 89
Nature de l'économie et de l'emploi 89
Population diurne et population nocturne 89
Emplacement des centres de services et habitudes générales de déplacement 89
Établissements d'enseignement (écoles secondaires) 90
Profil linguistique 90
Géographie 90
Ententes actuelles de services et de partage des coûts entre les entités locales existantes 90
Intérêt récent et actuel dans la restructuration 90

7.3 Études antérieures sur la réorganisation de certaines régions urbaines 90

7.4 Questions liées à la transition 94
Examen et confirmation des frontières 94
Désignation de la nouvelle entité 94
Composition du conseil et frontières des quartiers 95
Budget et taux d'impôt foncier 96
Responsabilités en matière de services 96

7.5 Autres questions pertinentes 96
Transport (entretien et construction des routes) 96
Aménagement du territoire 97
Relations avec les districts de services régionaux 97
Application de la Loi sur les langues officielles 97
Autres questions liées à la transition à l'échelle locale 97
Nouvelle définition du statut de cité, de ville et de village 98

Annexes

Annexe 1 : Estimation des kilomètres de routes dans les territoires non incorporés 98

Annexe 2 : Entités devant se conformer à la Loi sur les langues officielles 99

Chapitre 7
Organisation des entités municipales proposées

Ce chapitre identifie les facteurs utilisés dans la détermination des frontières des 53 municipalités proposées (certaines totalement nouvelles et d'autres restructurées). Les municipalités en question sont présentées dans l'addenda au présent rapport. Ce chapitre examine aussi les problèmes de transition sur lesquels il faudra se pencher au moment de la création de ces entités, notamment les questions de la représentation, de l'identité communautaire, des finances et de la prestation des services.

7.1 Définition des frontières proposées

Après examen de la documentation pertinente, nous n'avons pu identifier de normes strictes ou de critères reconnus qui dicteraient la façon d'établir les gouvernements locaux afin qu'ils atteignent efficacité, efficience et viabilité à long terme. En règle générale, cependant, les « communautés d'intérêts » et la taille (en ce qui concerne la population, le territoire et l'assiette fiscale) sont deux facteurs importants à prendre en considération.

La définition de « communauté d'intérêts » à laquelle il est fait référence dans le cadre de cet examen a été empruntée à Fulcher (1989). Elle a été présentée de façon sommaire au chapitre 2 de ce rapport. Elle englobe trois dimensions générales distinctes : la dimension des perceptions (subjective), la dimension des fonctions (objective) et la dimension politique. Chaque dimension renvoie à différentes qualités et mesures. Dans la dimension des perceptions, … *une communauté d'intérêts existe lorsque les gens ressentent une affinité ou une compatibilité avec la région et ses résidants. Les gens ont l'impression qu'ils ont des valeurs et intérêts communs et associent souvent ce sentiment d'identité avec le mot* « local » *dans gouvernement local.* Dans la dimension des fonctions, … *il est plutôt question des relations fonctionnelles existant déjà entre les personnes vivant dans la même région. Traditionnellement, elles constituaient une mesure des schèmes d'activités locales : les magasins, les banques, l'école, l'église, le centre sportif que les gens fréquentent et où ils socialisent* (1989, partie 1). [traduction] La dimension politique renvoie à la capacité

d'une organisation gouvernementale locale à établir des liens avec les électeurs et de les représenter. Fulcher ajoute que ... *le mandat du gouvernement local est de se faire la voix de l'opinion locale. Cette voix doit représenter tous les gens qui utilisent les installations et les services fournis par le conseil, ou qui y contribuent. Elle doit être capable de représenter et concilier les intérêts divergents, ce qui demandera une confiance du public en son leadership.* [traduction] Afin que le concept de « communauté d'intérêts » soit un guide utile pour la détermination des frontières municipales, ces trois dimensions doivent être prises en considération.

Les critères quant à la taille idéale d'un gouvernement local sont, eux-aussi, assez mal définis. Certains ouvrages consultés suggèrent une population de 5 000 à 10 000 habitants. Toutefois, ce nombre dépend vraisemblablement d'autres facteurs comme la superficie, la densité de la population, la base économique et les tendances démographiques. Les municipalités à travers le pays varient grandement en superficie, en population et en assiette fiscale. Ce qui confirme le caractère tout relatif du facteur taille dans la constitution des gouvernements locaux. Nous avons néanmoins convenu qu'il était nécessaire, au départ, d'établir certains critères à suivre afin d'assurer que les entités proposées ne soient pas, immédiatement ou dans le moyen terme, aux prises avec des problèmes de viabilité financière ou autres.

7.2 Frontières reflétant les « communautés d'intérêts » et autres facteurs

Tout en gardant en tête les définitions et les observations précédentes, plusieurs facteurs ont été considérés pour déterminer les frontières des 53 municipalités que propose le rapport. Nous les abordons dans les paragraphes qui suivent.

Population et évaluation foncière minimales

Deux critères clés ont été retenus en rapport à ces éléments:

- une évaluation foncière minimale[1] de 200 millions de dollars, ou
- une population d'au moins 4 000 habitants.

Plusieurs considérations entrent en ligne de compte dans le choix d'un seuil d'évaluation foncière de 200 millions de dollars. Parmi elles, on note la capacité financière minimale nécessaire pour qu'une municipalité puisse s'administrer seule et la capacité financière permettant d'offrir aux résidants un niveau adéquat de services à un taux d'imposition acceptable. Une assiette fiscale de 200 millions de dollars permettrait à une municipalité de générer des recettes supplémentaires de 20 000 $ avec une augmentation d'un cent du taux d'imposition. En disposant d'une telle assiette fiscale, une municipalité aura la flexibilité budgétaire pour lui permettre d'embaucher le personnel dont elle a besoin, d'adopter de nouveaux programmes ou d'ajuster les programmes existant, au besoin, et de participer pleinement aux programmes fédéraux/provinciaux de renouvellement d'infrastructures. Une assiette fiscale comme celle-là pourrait permettre à une municipalité de se conformer plus facilement aux normes changeantes associées aux différents services et de faire face à une conjoncture économique difficile (p. ex., la fermeture d'une entreprise majeure). Comme il a été mentionné au chapitre 5, l'assiette fiscale de bon nombre de municipalités et de districts de services locaux actuels est bien en deçà de 100 millions de dollars, ce qui a une incidence importante sur leur capacité fiscale. En fait, plusieurs municipalités et de DSL se trouvent dans une situation telle qu'ils se voient obligés d'imposer des taux d'impôt foncier relativement élevés par rapport à la quantité et à la qualité des services fournis.

Nous estimons que le seuil de 100 millions de dollars servant actuellement de critère à la constitution d'une communauté rurale ne serait pas adéquat pour les entités municipales proposées. Ce seuil fut initialement établi en rapport aux obligations incombant à la communauté rurale, ce qui est moindre que les responsabilités que doivent assumer les municipalités. Étant donné que les entités municipales proposées assumeraient immédiatement la responsabilité pour la prestation de la plupart des services municipaux, nous sommes d'avis qu'il serait approprié de doubler le seuil exigé à 200 millions de dollars.

Le seuil de population de 4 000 habitants fut déterminé après examen des données recueillies sur la relation entre les niveaux de population des municipalités actuelles et l'engagement civique. Comme le montrent les données du chapitre 5, dans les municipalités où la population est faible (moins de 2 000 habitants), le nombre d'élections par acclamation est beaucoup plus élevé que dans celles qui comptent plus d'habitants. Fait à remarquer, les petites municipalités et les

1 Une assiette fiscale foncière est la valeur imposable totale des propriétés résidentielles et non résidentielles. L'assiette fiscale est calculée en additionnant la valeur totale des propriétés imposables et 50 p. 100 de la valeur des propriétés non résidentielles.

petits DSL ont de la difficulté à recruter des bénévoles pour participer aux activités locales, notamment les services d'incendie. Afin de pouvoir présenter des candidats pour les postes électifs et assurer une participation dans les autres activités bénévoles au sein des gouvernements locaux, nous estimons qu'une population minimale de 4 000 habitants est nécessaire. En établissant un tel seuil, il faut se rappeler que la population du Nouveau-Brunswick vieillit et que plusieurs collectivités locales continueront vraisemblablement d'être affectées par le déclin démographique pour encore plusieurs années.

Il faut mentionner qu'à quelques exceptions près, les entités municipales proposées respectent l'un ou l'autre des seuils que nous avons établis. Des certains cas, une situation géographique particulière (p. ex., îles, grandes distances entre certaines collectivités) justifie qu'une exception soit faite. Des 53 entités municipales proposées, trois ne respectent aucun des deux seuils, et quatre ne respectent que l'un ou l'autre.

Nous reconnaissons qu'il y aura d'assez grands écarts de population et d'assiette fiscale entre les municipalités proposées. Cependant, l'écart relatif sera réduit comparativement à celui qu'on observe actuellement entre les gouvernements locaux et les DSL. Dans le nouveau système de gouvernance local proposé, un meilleur équilibre entre les populations des diverses municipalités devient important dans la mesure où ces dernières auront à collaborer davantage dans le contexte des districts de services régionaux. Toutes les municipalités seront d'importants partenaires financiers au sein des districts de services régionaux (DSR).

Présence d'une structure municipale

En plus des critères dont nous venons de faire état, il est souhaitable qu'au moins une municipalité déjà incorporée fasse partie de chaque nouvelle entité municipale. En procédant ainsi, nous nous assurons qu'une capacité administrative minimum (p. ex., employés, bureaux et équipement) sera en place au moment de la création de la nouvelle entité, ce qui facilitera la transition. Ceci nous semble important pour permettre aux nouvelles entités d'élaborer assez rapidement leur premier budget et commencer à évaluer la façon dont les services doivent être intégrés et gérés à l'échelle locale. L'expérience acquise lors de la création de la collectivité rurale de Saint-André (qui regroupe un village et un DSL) suggère que l'existence préalable d'une structure administrative bien établie favorise une transition en douceur. Il faut mentionner que la seule entité municipale à ne pas respecter ce critère est Campobello (entité no 43). Sa situation insulaire explique la dérogation dans ce cas particulier.

Frontières actuelles des municipalités, des districts de services locaux et des communautés rurales

Les tracés des frontières actuelles des municipalités, des DSL et des communautés rurales ont joué un rôle dans la détermination des nouvelles frontières. Ils ont servi de point de départ pour tracer les nouvelles délimitations.

Croissance démographique et occupation du territoire

Le Nouveau-Brunswick se caractérise par ses modes d'occupation du territoire et la répartition de sa population. Dans certaines régions, la population et le développement (tant résidentiel que commercial) se sont surtout concentrés en périphérie des municipalités ; tandis que dans d'autres, ils prennent place le long des artères routières. Puis encore, dans certaines autres régions, la croissance démographique et commerciale est concentrée dans les municipalités suburbaines. Dans plusieurs cas, nous avons tenu compte de la nature de ces développements dans le tracé des frontières des municipalités proposées.

Nature de l'économie et de l'emploi

La zone de convergence dans un territoire donné est souvent fonction de l'endroit où les gens travaillent et des types d'entreprise qui soutiennent l'économie locale. Nous avons tenu compte de cette réalité importante dans le tracé des frontières.

Population diurne et population nocturne

Statistique Canada fournit de l'information sur la population des collectivités durant le jour et durant la nuit. Ces données indiquent les habitudes de déplacement de la population pour se rendre au travail, mais aussi pour les activités de loisirs et la consommation d'autres services. Ces déplacements de la population aident à définir les relations communautaires et ont donc aussi été pris en considération.

Emplacement des centres de services et habitudes générales de déplacement

Nous avons également tenu compte des services qu'offrent les entités municipales aux populations environnantes (p. ex., loisirs, emplois,

magasins, services publics et privés). Cela influe sur la façon dont les collectivités avoisinantes interagissent.

Établissements d'enseignement (écoles secondaires)

L'emplacement des établissements d'enseignement, particulièrement les écoles secondaires, a aussi son importance. Dans bien des cas, l'emplacement des écoles secondaires est indicateur de la vocation d'une collectivité. Il donne une idée de l'endroit où, en général, la population afflue pour obtenir des services.

Profil linguistique

Dans la mesure du possible, nous avons aussi regroupé les populations de même langue officielle. La plupart des nouvelles municipalités proposées seraient essentiellement homogènes d'un point de vue linguistique, c'est-à-dire soit anglophones ou francophones. Bon nombre comptent cependant une population minoritaire de langue officielle importante (20 p. 100 ou plus).

Géographie

Dans certains cas, la géographie a pu jouer dans le tracé des frontières. Nous entendons par là tant la distance entre les entités administratives que les caractéristiques physiques de l'entité (p. ex., cours d'eau, forêt). Ainsi, certaines collectivités n'ont pas été jointes à un plus grand ensemble en raison de l'éloignement. Dans d'autres cas, c'était à cause de conditions d'accès trop difficiles (p. ex., les îles Campobello et Grand Manan).

Ententes actuelles de services et de partage des coûts entre les entités locales existantes

Un élément important considéré dans l'évaluation des rapports inter-collectivités a été la présence et le nombre d'ententes de services et de partage des coûts déjà en place entre les entités administratives locales (les municipalités, les DSL et les communautés rurales). Ces ententes sont un indice de la volonté de collaborer et peuvent servir de base pour favoriser davantage la coopération.

Intérêt récent et actuel dans la restructuration

Plusieurs municipalités et DSL se sont récemment groupés ou ont manifesté un intérêt à le faire. Par exemple, dans certains milieux, une communauté rurale a été créée ou est en voie de l'être. Dans d'autres cas, des municipalités et des territoires non incorporés ont entamé des discussions concernant une annexion. Cela indique que les collectivités en question sont, à tout le moins, disposées à considérer certains changements de structure. Nous en avons tenu compte dans l'établissement des frontières.

De plus, les gestionnaires en régions du ministère des Gouvernements locaux ont été consultés. Comme ils connaissent très bien le « terrain », ils nous ont fourni une aide précieuse, soit une appréciation de la situation dans les collectivités locales qui a servi à asseoir l'analyse des données statistiques et des informations documentaires. Il faut cependant souligner que la décision finale en ce qui concerne les frontières proposées revient exclusivement au commissaire.

7.3 Études antérieures sur la réorganisation de certaines régions urbaines

Outre les facteurs susmentionnés, notre examen a tenu compte d'études antérieures sur la restructuration de régions précises menées récemment au Nouveau-Brunswick. Il faut souligner, qu'au Nouveau-Brunswick, le nombre d'entités municipales et les ajustements à leurs frontières ont changé de manière ponctuelle au fil des années, sans l'aide d'une feuille de route provinciale entourant l'organisation des gouvernements. Certaines modifications aux frontières des municipalités ont été apportées en vertu d'initiatives locales, alors que d'autres sont survenues suite à des actions ciblées et ponctuelles de la part du gouvernement provincial. À au moins deux occasions depuis les années 1970, le gouvernement provincial a commandé des études ciblées sur la réorganisation de certaines municipalités. La première série d'études, dirigée par le professeur H. Carl Goldenberg, concernait les municipalités de Moncton (1971) et de Fredericton (1971). Elles ont entraîné d'importants ajustements (annexions et fusions) aux frontières de ces deux municipalités. La deuxième série d'études a été lancée environ 20 ans plus tard, à la suite de la publication d'un document de travail préparé par le gouvernement provincial et traitant de restructuration municipale. Intitulé **Renforcement des administrations municipales dans les centres urbains du Nouveau-Brunswick** (décembre 1992), ce document mettait l'accent sur la gouvernance locale dans les centres urbains (les six cités de l'époque, à l'exception de Fredericton et de Bathurst, plus la région de Miramichi). Considérant les « efforts massifs de restructuration des gouvernements locaux » comme « dérangeants et source de conflits », le document se limitait à l'examen des possibilités de restructuration dans les quelques centres les plus urbanisés de la province. Des études

furent entreprises dans chaque centre en vue d'évaluer les options de restructuration.

Des groupes d'étude furent mis sur pied dans six régions (Edmundston, Campbellton, Dalhousie, Miramichi, Moncton et Saint John). Dans chaque cas, un comité composé de représentants locaux, appuyé d'experts-conseils, a été formé. Les études en question, toutes réalisées entre 1994 et 1997, firent d'importantes recommandations touchant chaque région ou centre urbain. Bien que les propositions découlant de ces études furent suivies dans seulement deux des six cas (les régions de Miramichi et d'Edmundston, où d'importantes fusions eurent lieu à l'instigation du gouvernement provincial), nous sommes d'avis que les recommandations formulées pour les autres régions demeurent en grande partie valables à ce jour. En effet, dans le cas des quatre autres régions, les changements socio-démographiques et économiques qui se sont produits depuis ne font que confirmer la justesse du diagnostic posé à l'époque. Ils renforcent même la plupart des recommandations formulées. Dans certains cas, cependant, les changements survenus depuis laissent croire que les options envisagées n'allaient pas assez loin.

Collectivement, ces études jettent un éclairage fort important sur les options de réorganisation municipale dans plusieurs localités de la province. Pour aider à expliquer nos propres recommandations à l'égard de chaque région de Campbellton, Dalhousie, Moncton et Saint John, nous examinons et commentons brièvement les conclusions auxquelles en étaient arrivées ces études.

Dans la région de Campbellton (les municipalités de Campbellton, Atholville et Tide Head), un commissaire (Donald Richard), appuyé d'un comité consultatif communautaire composé de neuf membres, conclut que ... *la fusion était la meilleure solution pour la région de Campbellton*. De l'opinion du comité, cela ... *encouragera l'autonomie et la viabilité, et créera un milieu propice au mieux-être social et économique de la communauté* (1997, p. 121). L'étude observa que les résidants des trois municipalités ... *forment une communauté d'intérêts forte dans la mesure où ils vivent les mêmes réalités quotidiennes et partagent le même désir de créer un milieu culturel, social et économique stable et fort* (1997, p. 120). Elle constata également que ... *la plupart d'entre eux travaillent dans une des trois localités et bénéficient des installations, des services et des programmes de l'ensemble de la région* (1997, p. 120).

Les changements profonds survenus dans cette région depuis ce temps ne font que renforcer ces propos. Les trois collectivités en question sont aujourd'hui plus intégrées économiquement, socialement et démographiquement. De plus, la ville de Campbellton a connu un déclin démographique tel qu'elle ne répond plus au critère de population de 10 000 habitants exigé pour obtenir le statut de cité. La population des territoires entourant les trois municipalites a, elle aussi, diminué. À notre avis, les changements qui se sont produits au cours des dix dernières années font maintenant de la fusion la seule option viable pour Campbellton et les municipalités adjacentes. Par conséquent, notre recommandation en matière de restructuration des administrations locales dans cette région repose sur un scénario de fusion. Nous souhaitons, toutefois, que la fusion en question englobe un territoire plus vaste que celui couvert par la proposition du comité d'étude des années 1990.

Dans la région de Dalhousie, le travail de la commissaire Cécile Horrelt, qui était appuyée par un comité consultatif communautaire composé de personnes recommandées par les conseils municipaux, couvrait les trois municipalités de Dalhousie, de Charlo et d'Eel River Crossing. Dans ce cas, l'option privilégiée par la commissaire était le partage des services entre les municipalités et les DSL de la région immédiate de Dalhousie. Elle ne rejetait toutefois pas l'option d'une fusion. Elle concédait que dans ... *une région relativement petite et peu peuplée, il serait facile de créer un seul gouvernement local* et que ... *de nombreux bénéfices pourraient résulter* du *regroupement des communautés* (1997, p.75). [traduction] Vu les événements récents, il est raisonnable de croire qu'elle favoriserait aujourd'hui cette dernière option. En effet, le ralentissement de l'économie et l'érosion de l'assiette fiscale de la région, provoqués par la fermeture récente d'entreprises du secteur forestier et combinés au déclin important de la population des trois municipalités (et des collectivités environnantes), justifient maintenant l'adoption de mesures plus audacieuses. Par conséquent, nous recommandons que les gouvernements locaux du bas Restigouche soient restructurés sur une échelle beaucoup plus grande et qu'il y ait entre les nouvelles municipalités constituées un partage de certains services sur toute la grande région du Restigouche.

L'étude de la région de Moncton, qui englobait les municipalités de Moncton, de Riverview et de Dieppe, a été réalisée par Louis Malenfant et John C. Robinson, avec l'appui d'un comité consultatif communautaire composé de représentants nommés par les trois municipalités. Les co-commissaires analysèrent les conditions socio-

démographiques et économiques de la région du Grand Moncton et en vinrent à la conclusion que *... la Communauté urbaine du Grand Moncton englobe trois municipalités qui ont chacune leur fierté et leur caractère distinct et qui collaborent à la prestation des services régionalisés pour le bien de l'ensemble de leur population* (1997, p. 76). Ils admettaient ouvertement craindre qu'une restructuration trop importante mène à une certaine perturbation et recommandèrent *... que le modus operandi actuel des municipalités soit officialisé par la création d'une commission conjointe de services* (1997, p. 76). La participation des trois municipalités à cette commission conjointe serait toutefois volontaire. Donc pas question d'imposer un partage des services.

L'étude a mis l'accent sur *... la notion de choix inhérente à la décision des trois communautés distinctes de travailler en commun*. Elle considérait que cette notion était *... très attrayante pour les habitants et les entreprises intéressés à s'établir dans les provinces Maritimes* (1997, p. 21). Selon le rapport, cet élément de choix ne pouvait être plus évident qu'auprès des Acadiens et des francophones qui avaient choisi Dieppe comme lieu de résidence. *Ils ont choisi Dieppe en raison de sa forte composition francophone et de ses services bilingues bien implantés* (1997, p. 22), indiquait le rapport.

Le caractère distinctif de Dieppe se trouve aujourd'hui renforcé par l'évolution politique et juridique qui a eu lieu depuis. En effet, depuis cette période, au Nouveau-Brunswick, le droit de la minorité francophone d'être servi dans sa langue dans tous les services publics a été enchâssé dans la constitution canadienne. Plus encore, ce droit individuel est maintenant chapeauté par un droit collectif à des établissements distincts pour le groupe linguistique minoritaire. Ce nouvel environnement juridique et constitutionnel rendrait sans doute toute fusion de la collectivité principalement francophone de Dieppe à la collectivité majoritairement anglophone de Moncton plus difficile aujourd'hui.

La confiance qu'avaient les co-commissaires dans la capacité des trois municipalités de partager volontairement une vaste gamme de services sur une base inter-municipale s'est avérée illusoire. Non seulement la Commission des services du Grand Moncton a-t-elle été de courte durée, mais les trois municipalités en question se sont depuis développées de manière indépendante les unes des autres. Plusieurs installations et services (le Colisée de Moncton, le Moncton Agrena Complex, le Musée de Moncton et le système d'approvisionnement en eau) sont aujourd'hui toujours financés et gérés par une seule municipalité, même si le groupe d'experts aurait grandement souhaité qu'ils soient régionalisés et que leurs coûts soient partagés de façon équitable. Dans le secteur très en vue des services de protection policière, la Commission des services du Grand Moncton ne put en arriver à une entente entre les trois municipalités et, en fin de compte, le gouvernement provincial dut imposer une solution.

Bien qu'il soit juste de dire qu'une coopération et un partage de coûts se sont graduellement établis dans la région du Grand Moncton autour d'un certain nombre de ces services (au moins dix commissions ou conseils de services communs sont en place dans cette région), la mise en commun se fait sur une base sectorielle. Nous recommandons, pour cette région, comme pour toutes les autres régions de la province, qu'une structure formelle soit mise en place pour faciliter le partage des coûts et de certains services désignés. Selon notre proposition pour la région du Grand Moncton, les villes de Moncton, Dieppe et Riverview resteraient des entités municipales distinctes. Bien que les trois municipalités soient viables en tant qu'entités distinctes, on peut dire que Moncton et Riverview[2] forment une seule collectivité (au plan culturel, économique et social). La fusion serait une solution logique. Il s'agit là d'une option à laquelle les résidants des deux municipalités devraient réfléchir sérieusement. Toutefois, peu importe le nombre de municipalités, les trois collectivités en question devront obligatoirement partager certains services à une échelle régionale plus vaste.

L'étude de la région du Grand Saint John a été dirigée par le commissaire E.F. (Skip) Cormier. Elle englobait les neuf municipalités de East Riverside-Kingshurst, Fairvale, Gondola Point, Grand Bay, Quispamsis, Renforth, Rothesay, Saint John et Westfield, ainsi que quelques districts de services locaux voisins. Comme dans les autres régions de la province, le commissaire fut appuyé d'un comité consultatif communautaire qui était composé de 18 membres, dont certains étaient conseillers au sein des municipalités existantes. Le défi, comme l'écrivit le commissaire, était *... de trouver la structure municipale appropriée qui permettra d'offrir certains services sur une base régionale et qui sera plus rentable à long terme, tout en maintenant l'imputabilité maximale des représentants élus locaux* (1997, p. 31).

2 La population et l'assiette fiscale de la ville de Riverview sont plus importantes que celles de certaines autres villes. Cependant, au dire de tous, il s'agit bel et bien d'une ville dortoir de Moncton, où la plupart de sa population active travaille.

Comme le suggéra le titre de son rapport, le commissaire considérait que la région du Grand Saint John formait une collectivité (sur le plan social, économique et culturel). Par conséquent, l'option de restructuration qu'il privilégiait était celle d'une seule municipalité pour la région, pourvu que certaines conditions puissent être satisfaites. Faute de pouvoir en arriver là, il favorisait la ... *consolidation des neuf municipalités de la région et de certaines zones périphériques en trois municipalités* (1997, p. 31). A son avis, il s'agissait d'une option viable. Toutefois, selon le commissaire, elle nécessitait de prescrire par la loi la régionalisation de certains services au sein de la région du Grand Saint John. Il s'agissait de l'option de ... *trois collectivités avec services régionalisés* (1997, p. 31).

Comme nous le savons aujourd'hui, aucune de ces deux options n'a été mise en œuvre. Le gouvernement provincial choisit plutôt de procéder à des fusions partielles et prescrivit par la loi le partage des coûts de cinq installations régionales (soit l'Aitken Bicentennial Exhibition Centre, le Centre Aquatique des Jeux du Canada, Harbour Station, le Théâtre Impérial et le Centre des congrès de Saint John). Le développement économique et social qui s'est produit depuis est tel que les résidants de la région du Grand Saint John ont maintenant plus en commun que jamais auparavant. Ils forment désormais, et sans aucun doute, une seule entité sociale et économique. Il est clair que les frontières municipales actuelles ne coïncident pas au tissu social et économique de cette collectivité. Cette situation n'est toutefois pas unique à la région de Saint John. Et bien qu'une municipalité régionale unitaire englobant toute la collectivité du Grand Saint John serait, à notre avis, la solution la plus efficace, il appartient aux résidants d'en arriver à cette conclusion. Sans aucune indication claire dans ce sens de la part des collectivités concernées, il nous est difficile de formuler une telle recommandation aux autorités provinciales. Notre recommandation en ce qui concerne la région du Grand Saint John s'apparente à l'option des « trois collectivités avec régionalisation des services » présentée dans le rapport Cormier. Bien que la création d'un district de services régionaux pour la région du Grand Saint John offre moins de possibilités de maximiser l'utilisation des ressources, elle représente un pas important qui permettra d'aborder et de régler plus d'enjeux à l'échelle régionale. La création d'un district de services régionaux (DSR) permettra également de planifier et de coordonner les besoins futurs de la région en matière d'infrastructures, tout en rendant les élus plus directement imputables pour le développement de cette partie de la province.

Contrairement à d'autres régions urbaines importantes de la province, Fredericton n'a pas fait l'objet d'une étude de restructuration dans les années 1990. Aucune restructuration importante n'a été effectuée au cours des 35 dernières années. Tout comme dans la région du Grand Moncton, les dernières fusions eurent lieu en 1973, suite au rapport Goldenberg. Fredericton présente donc une situation spéciale. Une importante expansion domiciliaire, industrielle et commerciale a pris place à l'extérieur des limites de la ville, sans trop de planification ou de contrôle. Un village, New Maryland, a été constitué aux portes de Fredericton en 1991. Aujourd'hui, c'est donc à Fredericton et la région, plus qu'ailleurs dans la province, que s'impose le plus grand besoin de restructuration. C'est pourquoi, nous recommandons que plusieurs territoires avoisinants actuellement non incorporés ainsi que les municipalités de New Maryland et de Harvey soient annexées à la cité de Fredericton.

Fredericton, New Maryland et une bonne partie des régions périphériques non incorporées sont, socialement et économiquement, très bien intégrées. L'intégration est visible à plusieurs égards. Les données sur les populations diurnes et nocturnes ainsi que l'information relative aux lieux de travail recueillies par Statistique Canada (se reporter au chapitre 6) ne mentent pas. L'influence de Fredericton en matière d'emplois et de services s'étend sur une grande superficie, jusqu'à une collectivité aussi éloignée que Harvey. Il ne fait aucun doute que bon nombre de résidants vivant tout juste à l'extérieur de Fredericton bénéficient grandement des services fournis dans et par la ville de Fredericton. Plutôt que de permettre la répétition du scénario qui s'est produit dans les régions de Saint John et de Moncton, où de grandes villes et cités se sont développées en concurrence à un important centre urbain existant, nous croyons que la population de la région du Grand Fredericton serait mieux servie par un seul gouvernement local. Comme pour les autres régions de la province, cette restructuration, qui aurait dû être effectuée depuis longtemps, favorisera un meilleur contrôle de l'aménagement du territoire et un partage plus systématique des services locaux et des coûts. Si une étude de la région de Fredericton avait été menée dans les années 1990, comme cela a été fait dans la plupart des autres centres urbains, nous sommes convaincus que des recommandations similaires aux nôtres auraient été formulées. Les récents développements dans la grande région de Fredericton appuient une telle conclusion.

Les changements que nous proposons pour les régions d'Edmundston et de Miramichi sont relativement modestes comparés à ceux

qui ont été apportés dans les années 1990. Ils s'appuient sur les restructurations qui ont déjà été effectuées et portent exclusivement sur l'annexion de territoires non incorporés, mais qui ont de forts liens avec ces deux villes. En ce qui concerne Bathurst, nous suggérons aussi l'annexion de territoires non incorporés, sans toutefois aller aussi loin que dans la région de Fredericton. Il est important de souligner que les quatre municipalités francophones immédiatement au nord de Bathurst collaborent dans le partage de nombreux services. Il nous paraît donc plus logique qu'elles soient regroupées, plutôt que d'être comprises dans une cité élargie de Bathurst.

7.4 Questions liées à la transition

Les facteurs présentés dans la section 7.2 ont été pris en considération pour les 53 municipalités proposées. Dans certains cas, c'est principalement le lieu de travail qui explique la formation de la municipalité proposée. Dans d'autres cas, c'est le rôle joué par certaines collectivités comme centres de services qui s'avéra le facteur clé. Dans d'autres cas encore, les regroupements proposés sont basés sur les conclusions d'études antérieures menées dans ces régions. Le profil des 53 entités municipales proposées est présenté dans l'addenda au présent rapport. Chaque profil comprend un aperçu statistique et une brève description de la municipalité proposée.

Il est important de souligner que la plupart des municipalités proposées sont formées à partir des municipalités, des communautés rurales ou des DSL existants présentement. Ces entités seraient dissoutes et constituées en nouvelles municipalités. Dans certains cas toutefois, surtout en périphérie des plus grandes villes, des entités (villages et DSL) seraient tout simplement annexées à la ville centre. Ce serait le cas à Fredericton, par exemple, où l'annexion nous semble la seule option viable puisque les territoires et la population devant faire l'objet d'une annexion sont considérés comme faisant partie de la zone d'influence immédiate de l'entité en question. La même explication vaut pour Miramichi ou Edmundston, mais dans une moindre mesure.

Le processus suivi pour en arriver à proposer les 53 entités municipales n'a pas été simple et nous reconnaissons que les frontières proposées ne sont pas parfaites. En effet, le traçage des frontières n'est pas une science exacte. Nous proposons donc de mettre en place un processus pour permettre aux résidants de se prononcer sur ces frontières. Nous suggérons qu'une tierce partie (possiblement une commission permanente des affaires municipales) reçoive les réactions formulées quant aux frontières proposées pour ces entités. Une telle commission, dont le mandat est décrit plus en détail au chapitre 12, aurait comme responsabilité d'entendre les représentations portant sur le tracé des frontières des municipalités et d'arrêter les délimitations finales.

Recommandation 5

Il est recommandé qu'un processus soit établi pour donner aux collectivités concernées l'occasion de présenter, devant une commission des affaires municipales, leur opinion au sujet des frontières des 53 municipalités proposées.

Durant la transition vers la création des municipalités proposées, plusieurs questions devront être l'objet d'examen et de décisions à l'échelle locale. Nous proposons qu'un comité provisoire soit formé pour chacune des 53 entités municipales proposées. De plus amples renseignements relatifs à la constitution de ces comités provisoires sont fournis au chapitre 14 du présent rapport. Chaque comité provisoire aurait le mandat d'examiner plusieurs questions clés relatives à la transition, incluant, sans toutefois s'y limiter, ce qui suit :

- faciliter l'examen des frontières proposées et présenter, au besoin, toute conclusion à la commission des affaires municipales;
- adopter un nom pour la nouvelle entité;
- décider de la composition du conseil;
- définir les frontières des quartiers.

Examen et confirmation des frontières

Le comité provisoire mènerait des consultations publiques, y compris auprès des comités provisoires adjacents, sur les frontières proposées puis procéderait à la confirmation de celles-ci. Dans le cas où il n'y aurait pas accord sur les tracés proposés à l'échelle locale, le comité provisoire présenterait ses conclusions à la commission des affaires municipales, qui prendrait alors une décision.

Désignation de la nouvelle entité

Les entités municipales proposées sont le résultat du regroupement d'unités administratives locales existantes. Par conséquent, l'une des premières tâches du comité provisoire sera d'adopter un nom pour la municipalité nouvellement créée. Tout en identifiant un nom pour la nouvelle municipalité proposée, il est suggéré de conserver, dans la mesure du possible, le nom des collectivités actuelles comprises au sein

de la nouvelle entité. Les initiatives antérieures de restructuration au Nouveau-Brunswick et dans d'autres provinces, ont montré que cette question mérite toute l'attention. À titre d'exemple, la Municipalité régionale du Cap-Breton, en Nouvelle-Écosse, qui a été incorporée à la suite d'une fusion à grande échelle dans les années 1990, a fait des efforts considérables pour conserver l'identité et le nom des collectivités la composant. Il s'agissait d'une mesure importante dans le processus d'acceptation de la nouvelle municipalité régionale. En effet, comme le dit sa devise, la municipalité régionale du Cap-Breton est une « communauté de collectivités ». L'expérience vécue dans la région d'Edmundston en 1997-1998, suite à la restructuration de cette municipalité, illustre l'importance de préserver l'identité communautaire. Les résidants concernés ont clairement fait savoir qu'ils tenaient au nom de leur collectivité respective même s'ils faisaient partie d'une nouvelle entité gouvernementale.

En même temps que de nouvelles municipalités sont établies, des mesures spéciales doivent être prises afin que l'identité et le caractère particulier des plus petites collectivités qui les composent soient préservés. Sans faire une liste exhaustive des mesures qui pourraient être prises à cet égard, mentionnons les suivantes : représentation adéquate au conseil de la nouvelle municipalité, mise sur pied de comités consultatifs portant sur diverses questions à l'échelle de la collectivité locale, signalisation routière faisant état de l'existence des collectivités locales, consultations périodiques sur les enjeux communautaires. Ce sont là autant de moyens de faciliter le processus d'intégration des collectivités locales et de surmonter les divisions qui ne manqueront pas de se manifester compte tenu du passé fort différent de ces communautés. Même si elles font partie de gouvernements locaux plus grands, ces collectivités ne perdront pas pour autant leur sens aux yeux des résidants.

Composition du conseil et frontières des quartiers

La composition du conseil de chaque municipalité proposée sera l'une des premières questions à régler. Nous proposons que le comité provisoire créé pour chaque municipalité prenne cette responsabilité. Il s'agira de déterminer la taille du conseil, le nombre de conseillers et le mode d'élection de ceux-ci, par quartier ou à l'échelle de toute la municipalité.

Le comité provisoire pourra aussi voir à tracer les frontières des quartiers qui seront établis pour fins électorales. À moins de circonstances atténuantes, la population de chaque quartier ne devrait pas varier de plus de 25 p. 100 par rapport à la moyenne de la population de l'ensemble des quartiers. C'est là une façon d'assurer une représentation juste et équitable à la table du conseil. Nous proposons également que tous les nouveaux conseils municipaux soient obligatoirement composés de certains conseillers élus par quartier et d'autres par l'ensemble des électeurs de la municipalité. On assurera ainsi que les intérêts particuliers des quartiers aussi bien que ceux de l'ensemble de la municipalité soient adéquatement représentés. Après un premier mandat, cette question pourra être revue et la distribution des sièges ajustée selon la volonté du conseil nouvellement élu.

Afin de minimiser les divisions basées sur des intérêts purement locaux, le comité provisoire devrait aussi s'assurer que les quartiers établis ne coïncident pas entièrement avec les frontières des anciennes entités administratives (municipalités, des communautés rurales et des DSL). Cette technique a été utilisée avec succès au moment de la formation de la municipalité régionale de Queens, en Nouvelle-Écosse, au milieu des années 1990. Elle eut pour effet de faciliter le processus d'intégration de la nouvelle municipalité en créant un cadre de coopération plutôt que de concurrence.

Recommandation 6

Il est recommandé qu'un comité provisoire soit établi pour chaque entité proposée avec comme mandat : l'étude et la confirmation des frontières de la municipalité, le choix du nom de la municipalité s'il s'agit d'une nouvelle entité, et la détermination de la composition du conseil, y compris sa taille globale et le nombre de conseillers à élire selon un mode de représentation général ou par quartier. Le comité provisoire devrait aussi se charger de déterminer le nombre de quartiers dans la municipalité ainsi que le tracé de leurs frontières.

Recommandation 7

Il est recommandé que les nouveaux conseils municipaux soient composés de conseillers dont certains sont élus par quartier et d'autres sur l'ensemble du territoire de la municipalité, la distribution exacte de ces deux types de conseillers étant initialement déterminée par le comité provisoire. Il est également recommandé, qu'à moins de circonstances atténuantes, la population de chaque quartier ne varie pas de plus de 25 p. 100 par rapport à la moyenne de la population des quartiers au sein d'une même municipalité.

Budget et taux d'impôt foncier

Une fois incorporées, les nouvelles entités municipales et les entités restructurées devront rapidement élaborer un budget reflétant la situation de la nouvelle municipalité. Ce budget devra tenir compte des différences inévitables dans l'éventail et les niveaux de services qui existent entre les anciennes entités (municipalités et communautés rurales et DSL) composant la municipalité. Si les fonctions administratives pourront être intégrées assez rapidement, les services, eux, pourraient exiger plus de temps. Il faut prévoir que des différences marquées dans le type et le niveau de services offerts persisteront pour une assez longue période. Les services contre les incendies et les services de loisirs, par exemples, ne seront pas partout les mêmes au lendemain de la création de la nouvelle municipalité. Les services de la dette devront aussi être réglés sur une plus longue période. C'est pourquoi nous proposons que les nouveaux conseils municipaux établissent, au besoin, des taux d'impôt foncier différenciés. Ces taux pourraient être classés en trois catégories : urbains, suburbains et ruraux. Ils pourront être harmonisés au fil du temps, à mesure que la prestation des services deviendra plus uniforme au sein de la nouvelle entité. Les propriétaires pourront ainsi mieux s'intégrer dans leur nouvelle entité municipale et faire face plus facilement aux nouveaux taux d'impôt foncier. (Se reporter au chapitre 10 pour de plus amples détails à ce sujet).

Responsabilités en matière de services

Les municipalités seront ultimement responsables de la prestation de tous les services locaux sur leur territoire. La seule exception touche les services routiers, entretien et construction, dans les anciens territoires non incorporés. Aussi, certains services seront régionalisés et offerts par le biais des districts de services régionaux (voir chapitre 8). Les municipalités seront néanmoins responsables du financement des services régionalisés et devront s'assurer qu'ils répondent aux besoins de leur collectivité respective.

Les paragraphes qui suivent traitent de certains services particuliers et de questions relatives aux modalités de transition.

7.5 Autres questions pertinentes

Transport (entretien et construction des routes)

Il est prévu que le gouvernement provincial continuera d'assumer la responsabilité des routes dans les anciens DSL. De même, le gouvernement provincial demeurera entièrement responsable des routes désignées « régionales » au sein des anciens villages. Le maintien de la responsabilité du gouvernement provincial en matière de routes s'explique par l'ampleur des coûts impliqués. Le transfert immédiat aux municipalités de la responsabilité totale pour les routes désignées « locales » dans les anciens DSL ainsi que pour le partage à 50 p. 100 du coût des routes dites « régionales » au sein des anciens DSL et villages constituerait un énorme fardeau financier. Ces coûts menaceraient la viabilité de plusieurs municipalités. L'annexe 1 du présent chapitre fournit une estimation des kilomètres de routes (régionales et locales) dans les municipalités proposées.

Le transfert aux municipalités de la responsabilité des routes locales et régionales qui se trouvent sur les territoires non incorporés actuels devrait être envisagé seulement une fois que les nouvelles entités municipales seront bien établies. Entre temps, le ministère provincial des Transports devrait entreprendre une analyse détaillée du réseau routier, y inclus une révision de la classification des routes (c.-à-d. déterminer quelles routes sont réellement locales, régionales et provinciales). Cette révision devrait être effectuée avec l'entière participation des municipalités et des anciens DSL. Elle devrait comprendre une évaluation de la condition des routes dans les anciens DSL afin d'en arriver à une estimation exacte des coûts impliqués. Nous suggérons que le ministère des Transports appuie son analyse sur les travaux réalisés par le Bureau du contrôleur, et qu'une fois connus les coûts réels associés au maintien des routes locales et régionales dans les anciens DSL, des mesures soient prises afin de graduellement recouvrer la totalité de ces coûts. Cette étape est essentielle si les municipalités doivent un jour assumer un certain niveau de responsabilité pour ces routes. Le chapitre 10 examine plus en détail la question du recouvrement des coûts et de l'impôt foncier perçu pour les services fournis par la province dans les territoires non incorporés.

Recommandation 8

Il est recommandé que la responsabilité des routes locales et régionales dans les anciens territoires non incorporés continue de relever du gouvernement provincial jusqu'à ce que les municipalités proposées soient bien établies. De même, il est recommandé que le gouvernement provincial continue à assumer l'entière responsabilité des routes régionales dans les anciens villages jusqu'à ce que les municipalités proposées soient bien établies.

Aménagement du territoire

Les municipalités proposées auront à décider de la façon dont elles souhaitent avoir accès aux services d'aménagement du territoire. Cette question se posera différemment selon la municipalité. Certaines d'entre elles seront composées d'anciennes administrations locales qui recevaient toutes jadis les services en question par le biais d'une commission régionale d'aménagement. Plusieurs autres, par ailleurs, seront formées d'anciennes municipalités dont certaines possédaient jadis leur propre service d'aménagement du territoire, alors que d'autres comptaient sur la commission régionale d'aménagement. Étant donné que des services d'aménagement du territoire seront désormais offerts par les districts de services régionaux (les commissions de districts d'aménagement seront dissoutes et leurs employés ré-affectés aux districts de services régionaux – se reporter au chapitre 8 pour obtenir plus de détails), nous proposons qu'un plan de transition soit préparé à l'échelle de la région. On pourra ainsi assurer que toutes les municipalités auront accès à de tels services. À plus long terme, et une fois établie, chaque municipalité devra décider de la manière dont elle souhaite obtenir de tels services : par le biais du district de services régionaux, en contractant avec une firme privée ou une autre municipalité, ou encore en établissant ses propres services.

Chaque municipalité devrait, à tout le moins, former un comité consultatif d'aménagement (CCA) afin que le district de services régionaux n'ait pas à s'impliquer dans les questions purement locales d'aménagement du territoire.

Recommandation 9

Il est recommandé que les districts de services régionaux élaborent un plan de transition afin de déterminer précisément comment les services d'aménagement du territoire seront fournis pendant la période de mise en place des municipalités nouvelles et restructurées.

Recommandation 10

Il est recommandé que chaque entité municipale nouvelle ou restructurée mette en place un comité consultatif d'aménagement. Il est également recommandé de prêter une attention particulière aux rôles respectifs de l'agent d'aménagement (voir chapitre 9), du comité consultatif d'aménagement et du conseil municipal afin de garantir un équilibre adéquat dans le traitement des questions touchant l'aménagement du territoire.

Relations avec les districts de services régionaux

Chaque nouvelle entité municipale proposée appartiendra à l'un des douze districts de services régionaux. Les districts de services régionaux, qui sont décrits de façon plus détaillée au chapitre 8, auront le mandat de livrer directement sur une base régionale, ou de voir à ce que soient livrés sur une base régionale, cinq services au nom des municipalités participantes. Les cinq services en question sont : les services contre les incendies, les services de police, la planification des mesures d'urgence, le développement économique, l'aménagement du territoire à l'échelle régionale et la gestion des déchets solides. Les municipalités participantes devront nommer des représentants au sein du conseil de l'organisme régional et contribuer leur part vis-à-vis le financement des services régionalisés.

Application de la Loi sur les langues officielles

L'établissement des municipalités proposées aura aussi une incidence sur la façon de se conformer aux dispositions de la *Loi sur les langues officielles*. Nous sommes d'avis que les dispositions actuelles de la *Loi* touchant les municipalités doivent continuer de s'appliquer aux entités municipales proposées. Ceci veut dire que si une municipalité compte une minorité de langue officielle (française ou anglaise) de 20 p. 100 ou plus, ou a le statut de cité, les dispositions de la *Loi* s'appliquent. L'annexe 2 du présent chapitre fait état des entités municipales proposées qui seront assujetties à la *Loi sur les langues officielles*, en fonction des principes indiqués ci-haut.

Recommandation 11

Il est recommandé que les dispositions de la présente *Loi sur les langues officielles* et de ses règlements touchant la conduite des affaires municipales s'appliquent aux municipalités proposées dans ce rapport.

Autres questions liées à la transition à l'échelle locale

Au-delà des enjeux déjà identifiés, la restructuration municipale envisagée dans ce rapport soulèvera un certain nombre de questions de transition qui devront être réglées à l'échelle locale. Nous pensons, entre autres, à l'application des conventions collectives et aux questions de ressources humaines, à l'embauche du personnel par les nouvelles entités, à la rationalisation des espaces et de l'équipement, à l'harmonisation et à l'intégration des services de manière plus générale. Nous recommandons que le comité provisoire établi pour chaque municipalité soit chargé de faire un travail préliminaire en ces

domaines, de sorte à préparer le terrain avant l'élection d'un nouveau conseil.

Nouvelle définition du statut de cité, de ville et de village

Comme décrit au chapitre 4, en vertu de la *Loi sur les municipalités*, le lieutenant-gouverneur en conseil peut constituer en cité une ville d'une population de 10 000 habitants ou plus. La Loi prévoit également que, sur recommandation du ministre, le lieutenant-gouverneur en conseil peut constituer en ville, un village d'une population de 1 500 habitants ou plus qui offre un niveau de services jugé adéquat par le ministre. Ces critères, en place depuis 1966, devraient être revus à la lumière des changements proposés aux municipalités dans ce rapport. De plus, l'utilisation des termes « cité », « ville », « village » et « communauté rurale » devra sans doute être révisée. Vu les circonstances, nous recommandons que le gouvernement provincial, par l'intermédiaire du ministère des Gouvernements locaux, révise les questions entourant le statut des municipalités et les termes utilisés pour les désigner.

Recommandation 12

Il est recommandé que le gouvernement provincial, par l'intermédiaire du ministère des Gouvernements locaux, révise la désignation des municipalités en « cité », « ville » ou « village » et établisse les critères permettant la classification des municipalités proposées dans ce rapport.

Annexe 1 : Estimation des kilomètres de routes dans les territoires non incorporés

Numéro de l'entité municipale	Estimation des kilomètres de routes régionales dans les territoires actuellement non incorporés	Estimation des kilomètres de routes locales dans les territoires actuellement non incorporés	Estimation totale
1	42	113	155
2	-	194	194
3	3	199	201
4	14	147	161
5	103	421	524
6	10	137	147
7	38	70	108
8	12	29	41
9	4	36	40
10	11	137	149
11	86	120	205
12	62	143	206
13	20	46	66
14	36	73	109
15	18	32	50
16	19	120	139
17	38	106	144
18	152	306	459
19	37	203	239
20	8	116	124
21	40	122	162
22	27	154	181
23	41	362	403
24	49	188	237
25	54	171	225
26	31	504	535
27	2	100	101
28	37	112	150

Numéro de l'entité municipale	Estimation des kilomètres de routes régionales dans les territoires actuellement non incorporés	Estimation des kilomètres de routes locales dans les territoires actuellement non incorporés	Estimation totale
29	32	119	151
30	73	286	360
31	-	3	3
32	3	9	12
33	-	47	47
34	0.04	267	267
35	72	834	906
36	72	269	341
37	13	226	239
38	17	163	180
39	69	145	214
40	15	86	101
41	-	84	84
42	59	-	59
43	14	49	63
44	71	226	297
45	0.09	224	224
46	45	384	429
47	89	277	366
48	35	354	389
49	113	402	515
50	89	281	369
51	111	440	551
52	13	174	186
53	41	478	520
Estimation totale	**2,042**	**10,286**	**12,328**

Source : Ministère des Transports (2008).

Annexe 2 : Entités devant se conformer à la Loi sur les langues officielles

Numéro du DSR	Numéro de l'entité municipale	Motif
1	2	Cité d'Edmundston
2	7	Minorité anglophone à 38 %
	8	Minorité anglophone à 29 %
3	11	Cité de Bathurst
4	s.o.	s.o.
5	18	Cité de Miramichi
6	23	Minorité francophone à 45 %
	25	Minorité anglophone à 25 %
7	27	Cité de Moncton
	28	Minorité anglophone à 32 %
	23	Cité de Dieppe
8	s.o.	s.o.
9	40	Cité de Saint John
10	s.o.	s.o.
11	49	Cité de Fredericton
12	s.o.	s.o.

Note:
Les districts de services régionaux doivent se conformer à la *Loi sur les langues officielles* si : a) la population minoritaire, anglaise ou française, est de 20 p. 100 ou plus à l'é.' .lle de la région; b) la population minoritaire de l'une des municipalités membres est de 20 p. 100 ou plus; ou c) l'une des municipalités membres est une cité.

Aperçu

Chapitre 8
Renforcement des capacités par la collaboration régionale

8.1 Districts de services régionaux et conseils d'administration 102
8.1.1 Rôle 103
8.1.2 Organisation des districts de services régionaux 103
Frontières proposées 103
Structure de gouvernance et de prise de décision 105
Responsabilités des conseils de direction des districts de services régionaux 106
8.2 Prestation de services par les districts de services régionaux 107
8.2.1 Services de planification 109
Aménagement du territoire à l'échelle locale 109
Plan stratégique régional 109
8.2.2 Services de gestion des déchets solides 110
8.2.3 Services de police 111
8.2.4 Mesures d'urgence 112
8.2.5 Développement économique 113
8.2.6 Autres services et fonctions – Échelles régionale et sous-régionale 115
Partage des coûts pour les installations majeures 115
Services de prévention et de lutte contre les incendies 116
Développement et gestion des réseaux d'aqueducs et d'égouts 117
Promotion du tourisme 118
Services de transport en commun 118
Services généraux et de soutien 118
8.3 Grands enjeux dépassant les frontières municipales 119
8.4 Renforcement des régions par les districts de services régionaux 120
En résumé 120
Annexes
Annexe 1 : Frontières actuelles des commissions de gestion des déchets solides, des commissions de district d'aménagement et des agences de développement économique communautaire 121

Chapitre 8
Renforcement des capacités par la collaboration régionale

Une réduction du nombre d'entités de gouvernance, de plus de 300 à 53, permettrait d'améliorer considérablement la viabilité des gouvernements locaux au Nouveau-Brunswick. Toutefois, la création d'entités municipales plus étendues géographiquement et plus peuplées ne constitue qu'une partie de la solution aux problèmes de gouvernance locale dans la province. La grande majorité des municipalités nouvelles ou reconfigurées proposées, bien qu'elles soient plus grandes que la plupart des entités municipales actuelles (sur le plan de la superficie, de la population et de l'assiette fiscale), resteraient, par rapport aux normes canadiennes, relativement petites. En d'autres termes, elles ne seraient pas de taille optimale. Elles devraient donc collaborer et partager les services les plus coûteux afin de réaliser des économies et de fonctionner efficacement. De plus, des municipalités de la taille de celles proposées ne régleraient pas entièrement le manque de planification (inter-sectorielle et régionale) et la fragmentation généralisée qu'on observe présentement.

Afin d'améliorer de façon significative leur capacité de livraison de services et leur contribution à l'objectif global d'autosuffisance de la province, les municipalités du Nouveau-Brunswick devront axer davantage leur travail sur la collaboration à l'échelle régionale. Certains services et programmes doivent être planifiés, organisés, mis en œuvre et financés à plus large échelle. En particulier, les initiatives d'aménagement du territoire et de développement économique doivent être intégrées à l'échelle régionale plutôt qu'à l'échelle locale. Dans ce chapitre, nous proposons la suppression des obstacles à la collaboration inter-municipale et la modification des politiques qui empêchent les collectivités d'agir à l'échelle régionale. Plusieurs mesures sont proposées pour promouvoir l'action régionale et réorganiser les services, là où cela est nécessaire, afin de garantir que nos régions et notre économie en général soient plus compétitives, tout en maintenant ou en améliorant la qualité de vie dans les collectivités. Pour mieux satisfaire les besoins en matière de services publics et répondre à la complexité grandissante de ces services, il est nécessaire d'appliquer des approches régionales de résolution des problèmes.

Ce n'est pas la première fois qu'on plaide en faveur de la collaboration inter-municipale. Comme il est mentionné dans le chapitre 3, le **rapport Byrne** de 1963 recommandait le partage obligatoire d'un certain nombre de services entre les municipalités et les districts de services locaux (DSL) adjacents. Plusieurs études de la gouvernance locale [**Rapport du Comité d'étude sur les régions du Nouveau-Brunswick non constituées en municipalités** (1976), **Renforcement des administrations municipales dans les centres urbains du Nouveau-Brunswick** (1992), **Commission sur l'utilisation des terres et l'environnement rural** (1993), **Rapport de la Table ronde de la ministre sur la gouvernance locale** (2001)] effectuées depuis, ont également soutenu une approche inter-municipale ou régionale, voire les deux, de l'organisation et de la prestation de certains services municipaux. Il existe aujourd'hui de nombreux exemples de collaboration inter-municipale volontaire, bilatérale ou multilatérale, dans toute la province. Ces ententes spéciales ont évolué avec le temps et concernent toutes sortes de programmes et de services : des services de police et de protection contre les incendies, en passant par l'aménagement du territoire, la distribution de l'eau et l'exploitation d'installations de loisirs. Certains n'impliquent que des municipalités; tandis que d'autres comprennent également des districts de services locaux (DSL). Les ententes de coopération de ce type se comptent par centaines dans la province.

Au fil des années, les gouvernements provinciaux successifs ont établi plusieurs organismes régionaux spécialisés pour la prestation de services de type municipal à l'échelle régionale. Des commissions régionales disposant de leur propre conseil d'administration, nommé dans la plupart des cas, ont été mises en place pour la gestion des déchets solides, le développement économique et l'aménagement du territoire. Ces organismes de services régionaux spécialisés sont en réalité un substitut de structure régionale de prestation de services. Cette situation s'explique en partie par la petite taille des entités de gouvernance locale, taille qui les empêche de produire elles-mêmes efficacement ces services.

Le Nouveau-Brunswick possède par conséquent une expérience considérable en matière d'ententes inter-municipales et régionales de prestation de services. Comme le signalait le rapport **Renforcement des administrations municipales dans les centres urbains du Nouveau-Brunswick** (1992) *... le fait que les modes de prestation des services régionaux se sont développés sans cadre législatif ou stratégique global laisse croire que les structures et les frontières municipales traditionnelles ne sont peut-être pas, dans bien des cas, les mieux adaptées à la situation et qu'il est possible d'améliorer la coordination des services* (p. 3). Là où elles ont été utilisées, les ententes inter-municipales de prestation de services ont produit des avantages significatifs : moins de chevauchements, meilleure coordination des services et coûts inférieurs. Cependant, il est possible d'accomplir beaucoup plus par la collaboration inter-municipale et régionale. Pour tirer le maximum du potentiel de cette collaboration, il sera impératif de passer des ententes relativement informelles actuelles (principalement ponctuelles, volontaires et sectorielles) à des structures plus formelles et plus systématiques de partage.

Le Nouveau-Brunswick a pris conscience depuis des années de la nécessité de partager certains services municipaux entre les municipalités et les (DSL). La province a joué avec différents mécanismes de prestation de services à l'échelle de la région ou du district (comme le montre la multitude d'organismes spécialisés), mais n'est pas allée jusqu'à une « régionalisation formalisée », de crainte de revenir au gouvernement de comté ou de créer une structure de gouvernance locale à deux paliers. Comme le mentionnait la **Commission sur l'utilisation des terres et l'environnement rural** (1993), *... lorsque l'on mentionne la structure régionale, bien des gens craignent que l'on préconise un retour au gouvernement de comté* (1993, p. 38). La préoccupation selon laquelle le Nouveau-Brunswick est une province trop petite pour justifier une structure de gouvernance locale à deux paliers est également compréhensible. Cette inquiétude est certes légitime, mais nous estimons qu'elle n'est pas fondée. Nous sommes d'avis que la prestation de services à l'échelle de la région ou du district ne signifie pas nécessairement un retour au gouvernement de comté ni la création d'une gouvernance locale à deux paliers. Il est possible de concevoir une approche de partage des services à l'échelle régionale qui permettra de profiter de la plupart des avantages du gouvernement régional sans pour autant établir un second niveau de gouvernance locale.

8.1 Districts de services régionaux et conseils d'administration

Comme on a pu le constater dans la description ci-dessus, les ententes actuelles inter-municipales ou régionales de partage des services dans la province ne sont ni le résultat de choix stratégiques ou délibérés ni le fruit d'une orientation politique cohérente. Au contraire, elles se sont développées au gré des situations quotidiennes,

au cas par cas, et sont le résultat de circonstances historiques. Le gouvernement provincial doit envisager une approche plus structurée et plus systématique du partage des services. Dans ce domaine, deux autres provinces canadiennes, la Colombie-Britannique avec ses « districts régionaux » et le Québec avec ses « municipalités régionales de comté », offrent des exemples concrets d'arrangements institutionnels sur lesquels nous pouvons nous appuyer pour envisager la régionalisation dans le contexte du Nouveau-Brunswick. Dans ces provinces, ces arrangements ont résisté à l'épreuve du temps et démontré leur capacité à régler divers problèmes posés par les frontières entre localités dans la prestation des services publics locaux. La caractéristique la plus remarquable de ces arrangements est leur souplesse. Comme le fait remarquer un analyste du système de districts régionaux en Colombie-Britannique, cette souplesse répond à ... *l'un des problèmes les plus difficiles de la gouvernance* [inter-municipale] [qui] ... *est de déterminer les arrangements institutionnels et les frontières pour différents biens et services publics qui sont préférés par différentes populations ou possèdent différentes caractéristiques de production*. Ces arrangements innovent dans la mesure où ils apportent une nouvelle solution ou ... *une approche qui ne se limite pas à recommander des frontières spécifiques pour des activités spécifiques sans s'appuyer sur une compréhension claire de la complexité croissante et des coûts décisionnels associés à cette complexité* (Bish, 2002, p. 2). [traduction]

Nous souhaitons que le Nouveau-Brunswick adopte des structures régionales de partage de services fondées sur les meilleurs éléments des modèles de la Colombie-Britannique et du Québec. Nous proposons ainsi d'établir douze districts multi-services régionaux, chacun coiffé d'un conseil de direction, sur l'ensemble du territoire de la province, auxquels participeraient les 53 entités de gouvernement municipal proposées.

8.1.1 Rôle

Le district de services régionaux (DSR) fonctionnerait comme :

- **une structure permettant aux municipalités membres de collaborer à la planification, à la prestation et au financement de services précis (ou désignés) à l'échelle régionale;**
- **une structure permettant aux municipalités membres de planifier le développement futur de leur région sur le plan de l'aménagement du territoire (p.ex., grandes zones commerciales ou industrielles), des infrastructures majeures (p.ex., bâtiments, réseau routier, réseaux d'alimentation en eau et égouts, sentiers), de la protection et de l'utilisation des ressources (p.ex., eaux de surface et souterraines, principaux parcs, espaces verts et ceintures vertes);**
- **un outil de partage de services (autres que les services désignés) et de partenariats entre les municipalités membres;**
- **un forum permettant aux municipalités membres de discuter des questions qui dépassent les frontières municipales et présentent une certaine importance à l'échelle régionale;**
- **un forum pour la représentation des résidants et des collectivités de la région et un véhicule pour faire progresser les intérêts d'une région dans son ensemble, plaçant ainsi les régions en position de contribuer à la prospérité et à la croissance de la province.**

Ces fonctions seront présentées plus en détail dans la suite de ce chapitre, après une description de l'organisation des DSR.

Les avantages les plus immédiats et les plus tangibles découlant de la création et du fonctionnement des DSR sont : une capacité de planification au-delà des frontières des entités municipales individuelles, un potentiel d'économies d'échelle dans la prestation des services, un partage plus équitable des coûts des services, l'amélioration de la qualité et du niveau de services, une gestion plus professionnelle et une meilleure capacité à régler les « effets de débordement » inhérents aux grandes infrastructures (aéroports, installations de loisirs, stations de traitement d'eau). Selon Bish, en Colombie-Britannique, ... *depuis quarante ans, le système innovateur de districts régionaux de la province a fait diminuer le coût de la coopération entre les administrations voisines, réduit les écarts fiscaux et amélioré le rendement des gouvernements locaux* (2002, p. 34). [traduction] Les mêmes résultats ont été constatés au Québec depuis la mise en place des « municipalités régionales de comté ».

8.1.2 Organisation des districts de services régionaux

Frontières proposées

Pour déterminer la carte des douze DSR proposés, les frontières régionales déjà en place dans la province pour la prestation de services de type municipal ont été étudiées et comparées. En particulier, trois ensembles de frontières ont été examinés, soit ceux des

douze commissions de district d'aménagement, des quinze agences de développement économique communautaire (ADEC) et des douze commissions de gestion des déchets solides. Or, on constate que les frontières de ces trois organismes régionaux de prestation de services présentent une certaine concordance. Cela indique donc, à notre avis, qu'il existe déjà un certain consensus sur un ensemble commun de frontières pouvant servir à établir des régions à des fins de prestation de services de type municipal. L'annexe 1 de ce chapitre permet de constater la concordance, mais également les différences, entre ces trois ensembles de frontières.

Afin de bien asseoir nos recommandations concernant les frontières régionales proposées, nous avons vérifié comment les frontières des organismes régionaux existants ont été établies et suivant quel processus de consultation. Nous avons pu constater que, des trois ensembles de frontières, celui des commissions actuelles de gestion des déchets solides se distingue comme le plus complet et celui ayant fait l'objet de la plus large consultation publique. En effet, au milieu des années 1980, des comités provisoires composés de dirigeants des collectivités locales et de leaders d'opinion ont été chargés de consulter le public et de faire rapport au gouvernement provincial concernant les frontières des commissions de gestion des déchets solides. Les frontières des commissions en question, les dernières ayant été établies au début des années 1960, ont résisté à l'épreuve du temps. L'établissement des frontières des commissions de districts d'aménagement et des ADEC, par ailleurs, n'a pas été soumis à une étude aussi rigoureuse et à une aussi large consultation publique. Ces frontières ont évolué selon des paramètres moins clairement définis.

Il convient également de mentionner que la gestion des déchets solides (élimination, réduction et recyclage des déchets) est le seul service municipal qui soit entièrement régionalisé, étant donné que chaque municipalité, DSL et communauté rurale dans la province doit participer au partage des coûts et à la gestion de ce service par l'intermédiaire de sa commission de gestion des déchets solides. Il s'agit donc véritablement d'un organisme régional de collaboration inter-municipal, ce qui justifie encore plus notre proposition de modeler les frontières des DSR sur celles des commissions de gestion des déchets solides.

En ce qui touche l'aménagement du territoire, de nombreuses municipalités ne font pas appel à la commission de district d'aménagement puisqu'elles possèdent leur propre service en ce domaine. De plus, il existe une commission de district d'aménagement rural qui dessert tous les territoires non constitués en municipalités. Elle sert des collectivités sur près d'un tiers de la province, ce qui est un territoire trop vaste sur lequel asseoir l'établissement de districts de services régionaux tels ceux que nous proposons. Dans le cas des ADEC, le financement provient de diverses sources. Seules certaines municipalités en font partie et contribuent financièrement, alors que les DSL font bande à part. Il convient également de noter que les trois ADEC dites urbaines ont l'allure d'entités sous-régionales plus que de véritables organismes régionaux de collaboration inter-collectivités.

Il nous apparaît donc que les frontières des commissions de gestion des déchets solides représentent le meilleur ensemble de délimitations territoriales sur lequel asseoir les districts de services régionaux. Ce n'est cependant pas là le seul élément qui fut considéré. Nous avons aussi tenu compte d'autres facteurs que nous croyons pertinents comme, par exemple :

- la concentration de l'emploi (lieux de résidence et de travail de la population, base économique, carrefours d'emploi, etc.),
- la localisation des instances de gouvernance locale (municipalités, communautés rurales et DSL),
- l'emplacement des établissements d'enseignement (principalement les écoles secondaires),
- la composition de la population selon la langue officielle.

Ces données additionnelles corroborent le choix des frontières des commissions de gestion des déchets solides comme base géographique pour l'établissement des districts de services régionaux que nous proposons dans ce rapport. Quelques ajustements mineurs devront cependant y être apportés afin de tenir compte du caractère multi-fonctionnel des districts de services régionaux.

Les douze régions des DSR choisies comptent des écarts de population et de capacité fiscale importants. Toutefois, la réduction de ces écarts exigerait la création d'un moins grand nombre de DSR couvant un territoire beaucoup plus vaste, ce qui ne nous paraît pas acceptable. En dépit des écarts en question, chaque DSR pourra compter sur une capacité fiscale suffisante pour offrir des niveaux de services adéquats à des taux raisonnables d'imposition. Il convient également de noter que les DSR pourront, une fois bien établis, conclure des ententes inter-régionales de partage des services afin de profiter davantage

des possibilités d'économies d'échelle. De telles ententes inter-régionales seraient à recommander dans le cas de services exigeant des connaissances et des technologies de pointe, comme certaines investigations policières, le contrôle des matières dangereuses, la promotion du tourisme et le développement économique.

Une carte des districts de services régionaux proposés ainsi qu'un profil de chacun sont présentés en addenda à ce rapport.

Structure de gouvernance et de prise de décision

Chaque district de services régionaux sera constitué en « personne morale » et gouverné par un conseil de direction composé d'un président, d'un vice-président et d'un nombre variable d'administrateurs. Chaque municipalité située au sein de la région nommera le maire (pour un mandat de quatre ans) et un ou plusieurs conseillers municipaux (pour un mandat de deux ans) au conseil du DSR. Pour chaque directeur représentant une municipalité, un suppléant devra être nommé. Il agira en cas d'absence du titulaire. Il est prévu que chaque conseil de DSR sera composé de six à douze délégués municipaux. Les conseils municipaux devront jouir d'une certaine flexibilité dans la désignation des représentants au conseil des DSR, et ce, afin d'assurer et d'encourager la participation active des personnes les plus intéressées et compétentes.

Contrairement aux municipalités, où chaque membre du conseil vote une seule fois sur chaque question, le vote est plus compliqué dans un conseil de DSR. Des règles spéciales de votation devront être établies tenant compte du fait que les districts régionaux sont des groupements de municipalités de différentes tailles et que certains services pourront, à l'occasion, être offerts par les DSR à seulement quelques-uns de leurs membres, et donc être financés que par certains de ceux-ci. Cela signifie que tous les directeurs n'ont pas droit de vote sur toutes les questions ou le même nombre de voix dans toutes les situations.

Bien que nous ne proposions aucun mécanisme particulier de vote dans ce rapport, nous estimons qu'il est nécessaire de reconnaître les différences de taille des municipalités (population et assiette fiscale), tout en assurant que tous les participants ont leur mot à dire dans les décisions des conseils des DSR. Les commissions actuelles de gestion des déchets solides ont en place un mécanisme de vote selon lequel *... une motion [...] visant l'approbation du budget annuel de la commission ou d'un emprunt, ou visant l'élection d'un membre de l'exécutif, ne peut être adoptée sans l'appui d'au moins deux tiers des membres de la commission présents, représentant au moins deux tiers de la population totale représentée par l'ensemble des membres présents* .

Sans recommander un système de votation commun à tous les DSR, nous suggérons que le système choisi par chaque DSR tienne compte du poids relatif des municipalités participantes en terme de population et de contribution financière. Les DSR du Nouveau-Brunswick pourraient s'inspirer des systèmes de vote pondéré appliqués avec succès dans les municipalités régionales de comté au Québec et dans les districts régionaux en Colombie-Britannique. Afin de prévenir toute impasse, et au cas où les parties ne pourraient s'entendre sur des règles de votation, il serait souhaitable que la province établisse des règles de votation de dernier recours.

Trois types de votation devraient être considérés dans les DSR. Le premier, « un membre un vote », donne une voix égale à chaque directeur et les décisions sont prises à la majorité relative (la moitié des voix plus une). Ce type de vote pourrait être utilisé pour décider des questions à caractère administratif ou de fonctionnement général du DSR. Le deuxième type, « vote pondéré », assigne un nombre de voix aux municipalités membres en fonction de la population qu'elles représentent. Un tel type de votation est utilisé dans les décisions ayant trait au budget annuel et aux emprunts, par exemples. Le troisième type de votation pourrait être utilisé dans les cas particuliers où des services ne sont offerts par le DSR qu'à certaines municipalités membres. Ainsi, si seulement trois municipalités sur six participent au partage de services (p. ex. installations sportives), seules ces trois municipalités seraient habilitées à voter.

Le conseil du DSR élit un président chaque année parmi les directeurs. Le mandat du président est renouvelable. Un vice-président est également élu par le conseil de direction pour un mandat de deux ans renouvelable. Chaque conseil de DSR dispose, pour son soutien administratif, d'une petite équipe permanente (quatre à cinq employés) comprenant un directeur général (DG). Les DSR du Nouveau-Brunswick fonctionneront conformément au modèle de gouvernance conseil-directeur général, fondé sur une séparation des aspects politique et administratif. Le conseil de direction est l'organe directeur du DSR, chargé d'établir une vision, d'élaborer des stratégies pour atteindre cette vision et de formuler des politiques. Le directeur général est le gestionnaire professionnel responsable de l'administration. Il exécute les politiques et les décisions du conseil de direction et gère toutes les opérations du DSR. Il agit également

comme conseiller principal en matière de politiques auprès du conseil de direction. Le conseil de chaque district établit des arrêtés régissant son fonctionnement conformément aux exigences législatives et réglementaires provinciales.

Nous n'insisterons jamais assez sur l'importance du rôle que joueront les directeurs généraux pour garantir le succès initial des DSR. Les directeurs généraux devront faire preuve de grandes compétences en animation, diplomatie, pensée stratégique, développement organisationnel ainsi qu'en mise en œuvre de projets. Le succès des DSR dépendra de la capacité des directeurs généraux à faciliter et à encourager le dialogue, non seulement entre les membres du conseil de direction des DSR, mais également entre les équipes respectives des municipalités participantes. De plus, ces personnes devront impérativement combiner une pensée stratégique de haut niveau à des compétences et des connaissances pratiques de mise en œuvre.

Le conseil du DSR fonctionne sur la base d'un système de comités permanents. Les comités fournissent des conseils ou effectuent des travaux au nom du conseil de direction. Le conseil de direction peut déléguer une partie de son autorité aux comités. Toutefois, il ne peut pas déléguer l'autorité de promulguer des arrêtés régissant le fonctionnement du conseil ou tout pouvoir ou fonction ne pouvant être exercé que par arrêté. Les comités sont chargés de superviser les domaines de services (qui seront identifiés dans la suite de ce chapitre) et disposent d'un personnel de soutien permanent constitué en départements. Le président et vice-président des comités sont élus par le conseil parmi ses membres pour un mandat renouvelable de deux ans. Le conseil de direction peut, à sa discrétion, ajouter des membres (autres que le président et le vice-président) aux comités, comme il le juge nécessaire, en nommant d'autres élus municipaux ou des fonctionnaires ou des résidants du district. Cela permet de tenir compte de situations où la contribution d'experts est requise ou encore de la nécessité d'assurer une participation à l'échelle de la collectivité locale.

Il est important de souligner que les conseils des DSR n'existent pas de façon indépendante, ou séparée des municipalités. Les électeurs n'élisent pas directement les représentants aux conseils des DSR. Les conseils des DSR « empruntent » leurs pouvoirs aux gouvernements locaux participants. Aux fins du financement des immobilisations, les conseils des DSR auront le pouvoir de contracter des emprunts. Toutefois, ils ne disposeront pas d'une autorité d'imposition directe et, de ce fait, leurs opérations, y compris les services qu'ils fournissent aux résidants, seront entièrement financées par des impôts prélevés à l'échelle municipale et par des subventions provinciales. Les conseils des DSR servent en tant qu'agents des municipalités pour fournir des services régionaux. Ils sont « à la disposition » (on tap) et non « au-dessus » (on top) des municipalités, pour reprendre les termes décrivant la structure des districts de services régionaux de la Colombie-Britannique de laquelle cette proposition s'inspire largement.

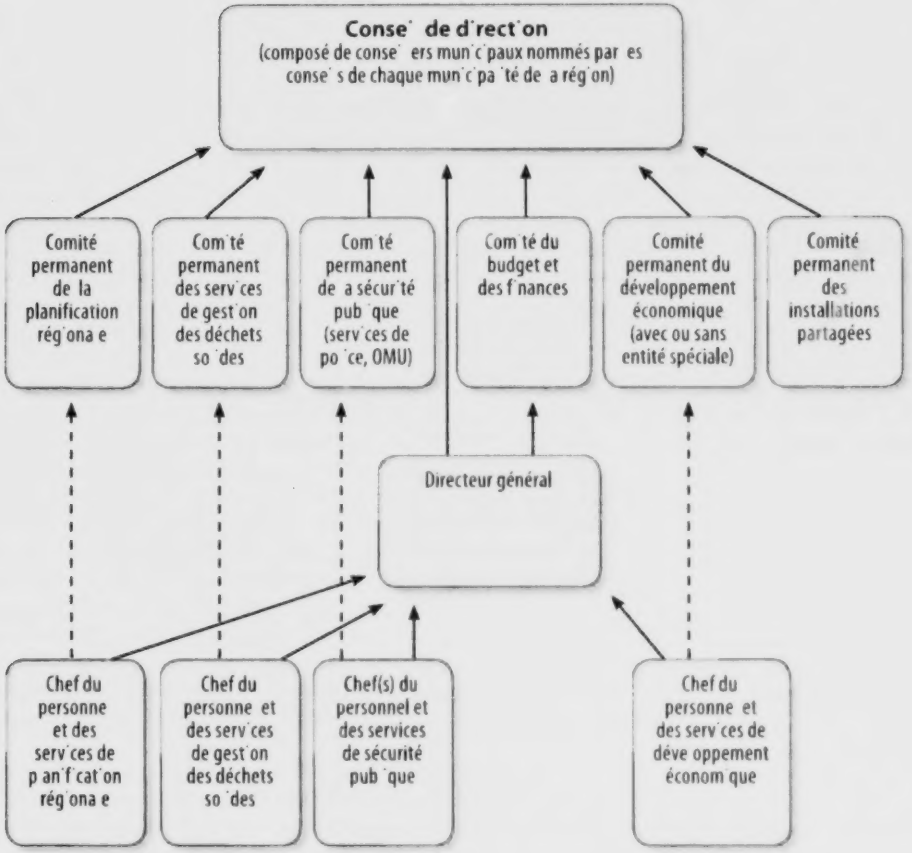
Responsabilités des conseils de direction des districts de services régionaux

Le conseil de direction du DSR est un organe de prise de décision qui est responsable des services fournis par le district de services régionaux et des mesures prises par l'organisation. Il incarne les intérêts communs des conseils municipaux participants et des résidants que ces derniers représentent. Le conseil doit assurer l'orientation générale et la direction de l'organisme régional. Plus spécifiquement, le conseil de direction doit :

- mettre l'accent sur les orientations et les décisions stratégiques;
- voir à constituer les comités et définir leur mandat;
- adopter le budget d'opérations et d'immobilisations et assurer un suivi continu des dépenses;
- établir des critères de mesure du rendement;
- examiner et évaluer régulièrement le rendement de l'organisation;
- approuver les ententes collectives et les contrats;
- déléguer la prise de décision, si nécessaire, au directeur général et aux comités;
- adopter les plans régionaux;
- préparer les états financiers et les présenter aux conseils municipaux locaux et au public;
- déterminer la formule de partage des coûts des services;
- déterminer la formule de partage des recettes entre les municipalités, le cas échéant;
- embaucher le directeur général et évaluer son rendement;
- donner les instructions nécessaires au directeur général.

La figure 1 présente, dans les grandes lignes, l'organisation d'un district de services régionaux. Le nombre d'employés et de comités peut varier selon la façon dont les services sont organisés et livrés aux niveaux régional et sous-régional.

Figure 1 : Structure proposée pour les districts de services régionaux (DSR). (À titre d'illustration seulement)



Recommandation 13

Il est recommandé que douze districts de services régionaux et conseils de direction correspondants soient créés, couvrant tout le territoire du Nouveau-Brunswick.

Recommandation 14

Il est recommandé que les conseils de direction des districts de services régionaux soient composés des maires et d'un ou de plusieurs conseillers municipaux nommés par chaque conseil municipal au sein du district.

Recommandation 15

Il est recommandé qu'un système de « vote pondéré » soit mis au point dans chaque district de services régionaux afin de refléter la population de chaque municipalité participante.

Recommandation 16

Il est recommandé que l'administration, les services et les programmes des districts de services régionaux soient financés principalement par les municipalités participantes et que les conseils de direction des districts de services régionaux ne soient pas autorisés à prélever des impôts.

Les sections suivantes décrivent plus en détail le rôle que jouent les DSR en ce qui regarde:

- la prestation de services,
- la solution de questions dépassant les frontières d'une municipalité,
- le renforcement des régions.

8.2 Prestation de services par les districts de services régionaux

Une nouvelle loi sur l'organisation des gouvernements locaux (voir le chapitre 11) comprendra des dispositions relatives aux DSR dans tout le Nouveau-Brunswick. Cette nouvelle loi établira un cadre pour la mise en place de partenariats inter-municipaux de prestation de services au sein d'un district. Les DSR recevront le mandat, par voie législative provinciale, de fournir, ou de voir à ce que soient fournis, certains services désignés « services supra-municipaux » aux résidants d'une région qui, en contrepartie, partageront le coût de la prestation de ces

services par l'intermédiaire de leurs conseils municipaux. D'autres services pourront également être partagés de façon facultative entre deux municipalités ou plus. Le DSR peut agir comme fournisseur direct de services ou conclure des ententes avec des tierces parties pour la prestation de services. Il peut également faciliter ou « arranger » la prestation des services, ou les deux, au nom d'une ou de plusieurs municipalités membres.

On doit s'attendre à ce que les partenaires (municipalités) participent et coopèrent aux ententes de partage de services en autant qu'ils les jugent bénéfiques et équitables. Ce partage de services leur sera bénéfique si les bénéfices qu'ils en tirent sont supérieurs aux coûts et aux compromis nécessaires à la mise en œuvre de ces ententes. Ils doivent également exercer un certain contrôle sur les services partagés. Par conséquent, la législation doit prévoir une formule de révisions des ententes de partage de services. À l'exception des services « supra-municipaux » ou mandatés par la loi, les municipalités participantes auront la possibilité de se retirer d'une entente de partage de services si elles ne sont pas satisfaites des termes de l'entente ou des changements qui y sont proposés.

La création des DSR constitue une approche planifiée, organisée et formelle de partage des services locaux dans toute la province. Par conséquent, le réseau actuel d'organismes inter-municipaux et régionaux spécialisés sera démantelé. La consolidation des responsabilités des organismes spécialisés existants sous le chapeau de douze DSR permettra une approche plus intégrée de la prestation de services. Le **Rapport de la Table ronde de la ministre sur la gouvernance locale** (2001) estimait que *... le regroupement de ces agences à vocation unique sous un organisme de service multi-fonctionnel [...] serait susceptible de générer des économies en réduisant les dédoublements, en facilitant la résolution des enjeux qui concernent plusieurs administrations et en améliorant la coopération entre les diverses entités administratives* (2001, p. 32).

Dans le cadre d'un tel système, l'imputabilité à l'égard des contribuables sera également considérablement améliorée, étant donné que les conseils de direction des DSR seront uniquement constitués de représentants municipaux élus, remplaçant les organismes spécialisés actuels qui opèrent de façon plus ou moins éloignée de l'électorat.

Les municipalités seront obligées, en application de la législation provinciale, de partager un nombre limité de fonctions ou de services locaux à l'échelle régionale. Ces services sont appelés « services supra-municipaux ». Les municipalités pourront choisir, en revanche, de partager volontairement un plus grand nombre de fonctions à l'échelle régionale. De plus, le partage facultatif des services n'a pas à s'exercer sur tout le territoire de la région. Des municipalités pourraient joindre leurs efforts pour fournir un service dans le cadre du DSR sans que toutes soient impliquées. La structure proposée offre une grande souplesse et une liberté d'action dans différents domaines de services. Il convient de noter cependant que pour tout partage facultatif, il sera nécessaire d'obtenir le consentement du conseil de chaque municipalité membre participant à cette mise en commun. À l'exception des « services supra-municipaux », les DSR n'agiront qu'en réponse aux besoins, aux intérêts et aux instructions exprimés par leurs membres. Ils tireront des municipalités membres leur légitimité et leur droit d'agir.

La plupart des services partagés à l'échelle régionale sont créés par la mise en œuvre d'ententes formelles de partage de services. L'entente pour un service donné est un document juridique qui définit, entre autres, la portée exacte du service, les modalités de financement du service, et par qui et comment les décisions relatives au service sont prises. Ces modalités sont déterminées collectivement par les municipalités qui choisissent de partager des services au-delà des « services supra-municipaux ». L'ensemble de ces modalités constitue l'« entente de partage de services ».

Recommandation 17

Il est recommandé que certains services soient déclarés « services supra-municipaux » et soient donc offerts exclusivement à l'échelle régionale. Ces services devront être mandatés par la législation provinciale. Les municipalités participant à un district de services régionaux pourront décider collectivement de déclarer d'autres services comme « supra-municipaux ».

Au départ, les municipalités seront obligées de partager un nombre limité de fonctions ou de services à l'échelle régionale. Comme il est prévu dans le modèle québécois, les municipalités pourront déclarer d'autres services comme étant de nature régionale. De plus, la législation provinciale conférera au gouvernement provincial l'autorité de demander aux DSR d'assurer davantage de mandats au nom d'un groupe de municipalités. Dans le contexte du Nouveau-Brunswick, nous proposons que la législation déclare que cinq services soient considérés comme « supra-municipaux ». Ces services régionaux sont

les suivants : aménagement du territoire, gestion des déchets solides, services de police, mesures d'urgence et développement économique.

Recommandation 18

Il est recommandé que cinq services soient déclarés « supra-municipaux » et soient fournis par l'intermédiaire des districts de services régionaux. Ces services régionaux sont les suivants : aménagement du territoire, gestion des déchets solides, services de police, mesures d'urgence et développement économique.

8.2.1 Services de planification

Actuellement, 64 des 101 municipalités du Nouveau-Brunswick font partie des commissions de district d'aménagement établies en vertu de la *Loi sur l'urbanisme* (1973). Quant aux DSL, ils participent à la commission du district d'aménagement rural, une structure « temporaire » mise en place dans les années 1990. Mais, bon nombre n'ont pas de plan local d'aménagement du territoire. Les efforts d'aménagement du territoire sont principalement déployés à l'échelle locale. Bien que la loi prévoit l'élaboration de plans régionaux, aucun aménagement inter-municipal n'est entrepris, sauf sur une base volontaire. Aucun plan régional global et intégré n'a été adopté. La stratégie provinciale globale de planification et les politiques d'aménagement du territoire font aussi cruellement défaut. L'étendue et le niveau des services fournis par les commissions de district d'aménagement, composées de 181 bénévoles nommés, varient entre les différentes régions. Il n'existe aucun lien formel entre les programmes d'aménagement du territoire et les autres organismes régionaux ou inter-municipaux de prestation de services. Pour remédier à cette situation, nous proposons de confier la responsabilité de la planification régionale aux DSR et de dissoudre les commissions actuelles de district d'aménagement.

Aménagement du territoire à l'échelle locale

Afin de pouvoir continuer à profiter des économies d'échelle, les districts de services régionaux fourniront les services d'aménagement du territoire autorisés en vertu de la législation actuelle. Cependant, ils ne rempliront plus la fonction du comité consultatif d'urbanisme, étant donné que chaque entité municipale nouvelle ou reconfigurée devra disposer d'un tel comité (voir la recommandation 10, au chapitre 7). Reconnaissant que les services d'aménagement du territoire sont actuellement fournis à la fois par les municipalités et les commissions de district d'aménagement, nous suggérons qu'un plan de transition soit élaboré afin d'étudier spécifiquement comment les services d'aménagement du territoire à l'échelle locale seront fournis une fois que les DSR et les entités municipales nouvelles ou reconfigurées seront en place (voir la recommandation 9, au chapitre 7).

Plan stratégique régional

L'une des tâches initiales du conseil de chaque DSR sera d'élaborer, dans une période de trois à cinq ans, un « plan stratégique régional » (PSR). Chaque conseil de DSR assumera la responsabilité de la planification régionale à la place des commissions de district d'aménagement actuelles. Chaque DSR devra élaborer un PSR fondé sur les principes émanant d'une politique provinciale de planification et conforme aux énoncés provinciaux en la matière. Ces énoncés présenteront les intérêts provinciaux relativement à des questions telles que : l'occupation du territoire, l'agriculture, la qualité de l'air, les zones côtières, les sources d'eau potable, les habitats fauniques, l'exploitation forestière, le développement industriel et commercial, le développement et l'exploitation minière et pétrolière, la gestion des déchets solides, les transports et les terres humides (voir le chapitre 9 à ce sujet).

Les effets de la croissance ne coïncident pas toujours avec les frontières municipales. Sans planification régionale, il devient difficile de décider de questions stratégiques au-delà des frontières municipales. La collaboration et la coordination entre les administrations locales sont essentielles, car la croissance ne peut être bénéfique que si elle profite aux collectivités et est canalisée de façon à respecter ce qui est important pour la population. La gestion de l'utilisation des terres, et plus spécialement de l'étalement urbain et du développement linéaire provoqués par la croissance, reste un problème de taille au Nouveau-Brunswick. Les DSR fourniront un mécanisme permettant aux gouvernements locaux de prendre part à une planification interactive à l'échelle régionale. Les DSR encourageront une occupation du territoire socialement responsable, économiquement durable et saine sur le plan environnemental. Une occupation qui optimisera l'utilisation des terres, des équipements publics et des autres ressources.

Le PSR fournira aux DSR et aux municipalités participantes un cadre formel de planification régionale et locale. Ce même cadre servira également à orienter la mise en œuvre des programmes provinciaux dans la région. Le PSR devra être approuvé par le conseil du DSR et

les municipalités participantes afin d'encourager l'adhésion au plan régional et de veiller à ce que les plans locaux et régionaux n'entrent pas en conflit. Il est prévu que le PSR devra être soumis à une certaine forme d'examen provincial afin de vérifier la conformité avec la planification provinciale. Dans les cas où une entente concernant le contenu du PSR ne peut être conclue, une tierce partie (p. ex., la commission des affaires municipales proposée au chapitre 12) devra trancher.

Initié, préparé et mis en œuvre par les DSR avec la participation de toutes les municipalités, des organismes provinciaux pertinents et des autres partenaires concernés, le PSR fera l'objet d'une révision tous les cinq ans. La législation provinciale donnera aux DSR la capacité d'initier et d'appliquer ces plans.

La structure et les processus de planification proposés dans ce rapport s'inscrivent clairement dans la lignée de ceux que recommandait la **CUTER** (1993). Ils font également écho aux recommandations du **Rapport final du Comité spécial de la gouvernance locale et de la collaboration régionale** (2003) qui appelait à l'élaboration d'une politique de planification provinciale globale et intégrée ainsi qu'à la restructuration des districts et commissions d'aménagement pour desservir tous les DSL et toutes les municipalités dans toutes les régions de la province. Notre proposition prévoit :

- une direction provinciale sous forme d'énoncés qui guidera la prise de décision de façon uniforme dans toute la province;
- une structure de représentation qui assure la prise en considération des contributions locales;
- des structures régionales pour faciliter les décisions au-delà des frontières municipales;
- une intégration des intérêts ruraux et urbains;
- des plans régionaux obligatoires.

Pris dans leur ensemble, les changements proposés devraient aboutir à une prestation plus efficace des services de planification dans toutes les parties de la province. Ils devraient contribuer à de meilleures décisions concernant l'emplacement stratégique des activités commerciales et industrielles aussi bien que des infrastructures publiques majeures. Ils devraient aussi permettre de mieux contrôler l'étalement urbain et le développement linéaire, qui ont, depuis des années, des effets négatifs sur les ressources naturelles de la province et sur la situation environnementale des localités tout en générant des coûts élevés de services. Autrement dit, ils devraient encourager et favoriser un « développement intelligent ».

Nous suggérons la création, dans chaque DSR, d'un comité permanent responsable des questions de planification. Ce comité permanent serait composé de membres du conseil du DSR. Des membres du grand public pourraient également être invités à y siéger, au besoin.

La planification étant un élément essentiel de la gouvernance locale, nous lui consacrons un chapitre entier. Le chapitre 9 fournit plus de renseignements sur la fonction de planification à l'échelle provinciale, régionale et locale, ainsi que sur les caractéristiques générales des plans régionaux proposés. Il articule également la distribution des responsabilités qui existeraient entre les DSR et les municipalités dans le domaine de l'aménagement du territoire.

Recommandation 19

Il est recommandé que les commissions actuelles de district d'aménagement soient dissoutes. Il est également recommandé que le personnel de ces commissions soit ré-affecté aux districts de services régionaux correspondants et que les services locaux d'aménagement du territoire soient disponibles par l'intermédiaire de ces organismes régionaux.

Recommandation 20

Il est recommandé que chaque district de services régionaux ait pour mandat, en vertu de la loi, d'élaborer et d'administrer un « plan stratégique régional ». Le plan stratégique régional devra être guidé par les « énoncés de planification » provinciaux couvrant les principaux secteurs d'activités et de développement.

8.2.2 Services de gestion des déchets solides

Au Nouveau-Brunswick, depuis plusieurs années déjà, la gestion des déchets solides est effectuée avec succès à l'échelle régional. Douze commissions régionales de gestion des déchets solides, couvrant tout le territoire de la province, sont responsables de ce service. Chaque commission est composée de membres nommés par les municipalités participantes et par le ministre au nom des DSL. (Il convient de noter que la législation actuelle prévoit également la participation des réserves des Premières nations.) Cependant, contrairement

aux commissions de district d'aménagement, la participation des municipalités aux commissions de gestion des déchets solides est obligatoire.

Comme nous l'avons mentionné précédemment, la gestion des déchets solides est le seul service de type municipal à être complètement organisé et financé à l'échelle régionale. À ce titre, elle peut servir de modèle pour le partage d'autres services locaux. Les services restent toutefois inégaux entre les régions et relativement fragmentés. Nous croyons qu'une base commune de services devrait s'appliquer dans toutes les régions et que la gestion régionale devrait être étendue pour inclure d'autres composantes. Nous proposons d'optimiser l'efficacité de ce service en confiant aux DSR la responsabilité du processus entier de gestion des déchets solides, de la collecte, au recyclage et à l'élimination. Le service actuel serait intégré aux DSR et les commissions existantes de gestion des déchets solides seraient dissoutes.

Ce contrôle et cette intégration à l'échelle régionale ne signifient pas pour autant que tous les services seront fournis directement par le DSR. Le DSR pourra sous-traiter la prestation de certaines composantes du service (p. ex., la collecte des déchets). Certaines dispositions transitoires seront nécessaires, en particulier en ce qui touche la collecte, afin de respecter les clauses d'ancienneté des contrats existants de collecte des déchets. De plus, le fait que certaines municipalités aient beaucoup investi dans l'équipement de collecte devra être pris en considération dans la transition. Avant d'assumer la responsabilité entière de la gestion des déchets solides, les DSR devront collaborer avec les municipalités pour élaborer un plan de transition afin de régler les problèmes susmentionnés. Par conséquent, le transfert aux DSR de la responsabilité entière pour la gestion de ce service ne pourra s'effectuer immédiatement. Il devra s'effectuer en suivant un plan de transition.

À la demande d'une municipalité, le DSR pourra offrir des services dépassant le tronc commun (p. ex., collectes spéciales supplémentaires), mais les coûts supplémentaires occasionnés devront être payés par la municipalité qui en fait la demande. Les municipalités pourront elles-mêmes fournir un service de collecte au nom de la région, à condition qu'elles soient en mesure de respecter les exigences de collecte établies par le DSR.

Nous suggérons la création, dans chaque DSR, d'un comité permanent relatif à la gestion des déchets solides. Il devra être composé de membres du conseil du DSR ainsi que de représentants des réserves des Premières nations. Des membres du grand public pourront également être invités à y siéger.

Recommandation 21

Il est recommandé que la responsabilité pour le service entier de gestion des déchets solides, incluant la planification, la collecte, le traitement, le recyclage et l'élimination, soit transférée aux districts de services régionaux et que les commissions actuelles de gestion des déchets solides soient dissoutes. Il est aussi recommandé que le personnel des commissions de gestion des déchets solides actuelles soit ré-affecté aux districts de services régionaux.

Recommandation 22

Il est recommandé que le district de services régionaux élabore un plan détaillé de transfert et de mise en œuvre de tous les éléments de la gestion des déchets solides à l'échelle de la région.

8.2.3 Services de police

Les services policiers, qui sont l'un des deux services que les gouvernements locaux doivent offrir en vertu de la loi (l'autre étant la planification des mesures d'urgence), sont actuellement assurés conjointement par les forces de police locales ou régionales et la GRC. Cette dernière fournit des services de police aux territoires non incorporés et à un certain nombre de municipalités en vertu de contrats. Bien que certaines municipalités adjacentes partagent présentement entre elles les services policiers (p. ex., il existe un service commun de la GRC pour les municipalités de la région du Grand Moncton, un service commun pour Beresford, Nigadoo, Petit-Rocher et Pointe-Verte, et un service régional dans Rothesay et les environs), les services de police sont, pour l'essentiel, planifiés et organisés à l'échelle locale ou municipale. La région du Grand Saint John, où plusieurs services de police opèrent séparément dans la grande région métropolitaine, illustre assez bien cette situation.

Les faiblesses liées à la prolifération des petits services municipaux et à la structure administrative actuelle des services policiers ont été bien identifiées par le professeur Alan Grant de l'école de loi Osgoode

Hall en 1992. La plupart des problèmes auxquels étaient confrontés les services de police à l'époque sont encore présents aujourd'hui. Aucune mesure n'a été prise pour résoudre ces problèmes. Certains pensent même qu'ils n'ont fait que s'amplifier depuis. Dans son rapport intitulé **Les services de police au Nouveau-Brunswick : le 21e siècle** (1992), Grant concluait que *...le chevauchement des tâches* [qu'entraîne ce type d'organisation] *empêche la mise en place d'une organisation policière intégrée et cohérente et conduit à une utilisation inefficace de ressources humaines et financières limitées* (1992, p. 19).

Comme Grant, nous pensons que ces problèmes ne pourront être résolus qu'en adoptant une approche régionale dans l'organisation et la prestation des services de police. Afin de *répondre aux besoins de la province en matière de services de police pour le siècle prochain*, le professeur Grant avait proposé l'organisation et la mise en œuvre de services de police en découpant la province en cinq ou sept districts ou régions. Nous favorisons plutôt l'organisation d'un tronc commun de services de police sur la base de douze régions correspondant aux DSR proposés. En inscrivant les services de police dans une structure régionale multi-services, aussi responsable de services connexes comme les mesures d'urgence et la protection contre les incendies, d'importantes synergies et plus d'intégration devraient en résulter. La prestation de plusieurs services à partir d'une même structure régionale devrait aussi permettre une meilleure utilisation des ressources humaines, financières et techniques. Néanmoins, certains services très spécialisés de police ne pourront être organisés et livrés efficacement même dans le cadre des DSR. Ces services ne peuvent être viables que s'ils sont organisés et partagés sur un plus grand territoire et à l'intention d'une plus grande population. Ils devront faire l'objet d'un partage entre deux ou plusieurs DSR.

Nombre d'observations et recommandations émanant du rapport Grant sont encore valables aujourd'hui. La prestation de services de police (y compris des services de patrouille routière) à des cités, à des villes, à des villages et à des zones rurales avoisinantes à partir d'une même structure régionale reste une solution appropriée. L'intégration des services policiers à l'échelle régionale est réalisable, même s'il doit y avoir plus d'une force policière comme il est démontré dans la municipalité régionale d'Halifax et certaines municipalités régionales de comté au Québec. Au Nouveau-Brunswick, comme Grant le faisait remarquer, l'existence de contrats municipaux et provinciaux distincts avec la GRC en matière de services locaux de police constitue un obstacle majeur à l'unification régionale des services de police. Ce problème serait résolu si la responsabilité pour les services de police relevait entièrement des gouvernements locaux par le biais des DSR. Les contrats avec la GRC ou d'autres forces de police pourraient alors tous être signés à l'échelle régionale.[1] Les services pourraient être fournis sous différentes formes : en vertu d'un contrat passé avec la GRC, grâce à la mise en place d'un nouveau service de police régionale, en élargissant un service municipal existant à l'ensemble du territoire d'une région ou en combinant ces approches.

Nous suggérons la création, dans chaque DSR, d'un comité permanent des services de sécurité publique. Il devrait être composé de membres du conseil du DSR. Des membres du grand public pourront également être invités à y siéger, si nécessaire.

Recommandation 23

Il est recommandé de faire des services de police un service régional obligatoire (planifié, organisé et livré à l'échelle régionale) suivant la préparation d'un plan, basé sur les principales recommandations du rapport Grant. De plus, il est recommandé qu'une approche régionale intégrée de services policiers soit mise en œuvre dans les deux années qui suivront la création du district de services régionaux. À ce moment-là, les commissions de police inter-municipales actuelles, là où elles existent, devront être dissoutes.

8.2.4 Mesures d'urgence

Les risques et les dangers, d'ordre naturel ou autre, sont importants et de plus en plus présents au Nouveau-Brunswick. Par ailleurs, les capacités de la province à répondre à ces dangers et à en gérer les conséquences restent limitées. Il existe d'importantes lacunes sur le plan de la planification et de la coordination, tant à l'échelle régionale que locale, ainsi qu'au sein des ministères et des organismes provinciaux.

1 Nous savons que la direction de la GRC du Nouveau-Brunswick étudie actuellement la possibilité de réorganiser ses services par région. Nous l'avons rencontrée à quelques reprises pour échanger des renseignements sur la question et examiner les avantages possibles de frontières régionales communes et d'un renouvellement des ententes contractuelles qui permettraient de mieux répondre aux besoins d'une approche régionale.

Toutes les municipalités ne disposent pas d'un plan complet et à jour de mesures d'urgence. Beaucoup sont simplement trop petites et n'ont pas les ressources nécessaires à l'élaboration d'un tel plan. Les territoires non incorporés ne disposent pas de plan de mesures d'urgence. Les inondations du printemps 2008 ont révélé ces lacunes dans plusieurs collectivités situées le long du fleuve Saint-Jean.

Les programmes modernes de gestion des situations d'urgence contiennent des normes plus élevées et plus strictes. Ces standards touchent aussi un ensemble plus complet de sujets, tels la gouvernance, l'obligation de rendre des comptes, la gestion du rendement et l'amélioration continue. La plupart de ces éléments sont absents des plans de mesures d'urgence du Nouveau-Brunswick.

La *Loi sur les mesures d'urgence* et ses règlements exigent que les gouvernements locaux et les ministères et organismes provinciaux élaborent des plans afin d'assurer une présence gouvernementale continue dans une situation d'urgence. En collaboration avec les autres ministères et organismes provinciaux, l'Organisation des mesures d'urgence du Nouveau-Brunswick (OMU) et Sécurité Publique Canada (SPC) doivent élaborer des plans et des procédures qui visent à aider les municipalités à gouverner et à fonctionner en cas de catastrophe. Ils doivent également participer à l'élaboration de plans et de procédures destinés à coordonner la planification des mesures d'urgence dans les DSL.

Les situations d'urgence majeures se limitent rarement à une municipalité locale. Leurs impacts ne se font pas sentir dans une seule municipalité. De même, leurs retombées exigent la mobilisation de ressources bien au-delà de la collectivité locale. C'est pourquoi la planification et la gestion des mesures d'urgence doit être intégrée à l'échelle régionale. À notre avis, la gestion des situations d'urgence dans la province doit être régionalisée afin d'offrir le leadership, la coordination, l'expertise et la capacité d'élaborer des programmes viables et responsables de gestion des urgences. La régionalisation, en tant que concept et approche, permettra une utilisation optimale de toutes les ressources humaines et matérielles (locales, provinciales, privées) dans une région donnée et permettra d'offrir une réponse intégrée des municipalités et des autres paliers de gouvernement. Conséquemment, les risques politiques et sociaux seront gérés de manière collective. Cette approche régionale devrait également faciliter toute planification d'urgence inter-régionale.

Le comité permanent des services de sécurité publique de chaque DSR devrait être chargé des questions relatives aux mesures d'urgence. Autrement, un comité distinct pourra être créé à cette fin.

Recommandation 24

Il est recommandé que les districts de services régionaux soient chargés de la planification et de la gestion des mesures d'urgence dans leur territoire respectif et adoptent une approche intégrée regroupant les municipalités et les autres paliers de gouvernement. De plus, il est recommandé que les districts de services régionaux soient chargés d'élaborer et de mettre à jour régulièrement les plans régionaux de mesures d'urgence en collaboration avec l'Organisation des mesures d'urgence et les municipalités membres.

8.2.5 Développement économique

Le développement économique est essentiel à la croissance future de la province et à la réalisation du programme d'autosuffisance du gouvernement provincial. La façon dont s'effectue ce développement et ses liens avec les autres services publics, dont les services municipaux, n'est donc pas sans importance.

Depuis les années 1960, le rôle que jouent (ou ne jouent pas) les gouvernements (fédéral, provincial et municipal) dans le développement économique est l'objet de nombreux débats. Les structures et les organisations créées pour remplir cette fonction ont évolué au fil du temps, mais il faut admettre qu'au cours des années, la collaboration entre les trois niveaux de gouvernement et la coordination des politiques n'ont pas toujours été exemplaires. Le développement économique, en tant que secteur de l'administration publique, a été caractérisé par un manque de clarté quant au rôle de certains acteurs, par des programmes de courte durée et par une réorganisation constante. L'aide gouvernementale au développement économique n'était bien souvent liée à aucun plan ni à aucune stratégie de croissance régionale, ce qui a conduit à une utilisation inefficace des infrastructures publiques, du territoire et des autres ressources.

Depuis le début des années 1970, des organismes régionaux de développement ont existé sous différentes formes au Nouveau-Brunswick. Ils portent maintenant le nom d'Agences de développement économique communautaire (ADEC) et rendent des

comptes à l'Assemblée législative par l'intermédiaire du ministre d'Entreprises Nouveau-Brunswick (ENB). Quinze ADEC (douze rurales et trois urbaines), également connues sous le nom d'agences du Réseau Entreprise, ont été créées grâce à un partenariat entre l'Agence de promotion économique du Canada atlantique (APECA), ENB et les municipalités participantes. Toutefois, les municipalités participent de façon volontaire et la plus grande partie du financement provient du gouvernement provincial (30 p. 100) et du gouvernement fédéral (70 p. 100). D'une région à l'autre, la contribution financière des municipalités est très variable. De plus, plusieurs municipalités financent et gèrent leur propre organisme de développement économique. Plusieurs considèrent les ADEC comme des instruments de développement pour les régions rurales de la province.

Les ADEC sont dirigées par des conseils d'administration dont les membres appartiennent au monde des affaires et sont nommés par l'APECA, ENB et les municipalités participantes. Un comité de nominations formé de représentants fédéraux, provinciaux et municipaux recommande des candidats au conseil d'administration. La composition du conseil d'administration des trois ADEC urbaines est différente des douze autres. Dans le premier cas, le conseil est composé de deux représentants municipaux pour un représentant provincial et un représentant fédéral, alors que dans le second cas, le ratio est de 1:1:1. En outre, chaque ADEC dispose d'un forum consultatif composé de représentants d'entreprises et d'organisations communautaires, notamment de députés fédéraux et provinciaux, de maires, de conseillers et de présidents de comités consultatifs des DSL.

En théorie, les ADEC partagent une même structure et une même mission. Cependant, en pratique, la composition du conseil d'administration varie beaucoup d'une région à l'autre et les efforts de collaboration avec les autres organismes régionaux dépendent en grande partie du leadership du directeur général. L'absence de frontières communes entre les organismes régionaux de services spécialisés constitue un obstacle à la collaboration. De plus, le fossé entre les régions rurales et les zones urbaines est un obstacle à l'intégration. Les différences de financement selon les municipalités se traduisent par des possibilités inégales d'intervention pour chaque ADEC. Le partage des coûts et des recettes relatifs aux parcs industriels ainsi qu'aux nouveaux projets d'investissement constitue un obstacle supplémentaire. La participation des municipalités dépend de la probabilité d'attirer les investissements et de la contribution perçue des autres ordres de gouvernement. Les membres des conseils d'administration et des forums consultatifs étant essentiellement issus du milieu des affaires, des conflits d'intérêts peuvent survenir lorsqu'il est question de nouveaux projets d'investissement.

Bien que l'une des missions des ADEC consiste à élaborer un plan de développement économique pour leur région et à définir les priorités et les axes stratégiques, leur principale préoccupation est ailleurs. La plus grande partie de leur temps et de leurs ressources est consacrée au soutien des entreprises : développement des petites et moyennes entreprises (PME), counselling pour les entreprises, formation des dirigeants de PME, soutien à l'investissement et détermination des possibilités d'investissement et d'exportation. Même si les services aux entreprises sont indispensables au développement économique régional, en eux-mêmes, ils sont insuffisants. Une collaboration étroite entre les intervenants et une planification à l'échelle de la région sont nécessaires.

Le dédoublement des tâches et la concurrence entre les organismes et les municipalités constituent des obstacles importants au développement économique et au bien-être régional. Nous croyons sincèrement que dans une province de la taille du Nouveau-Brunswick, la croissance économique ne peut se faire uniquement à l'échelle locale. Dans le monde d'aujourd'hui, l'économie locale (communautaire) n'a plus de sens propre. À peine s'il y a une économie véritablement régionale. Le développement économique doit être envisagé à l'échelle régionale et englober les zones urbaines et rurales. Les activités, les services et les ressources doivent être intégrés et coordonnés à l'échelle régionale. Les collectivités de la région de Restigouche semblent avoir pris conscience de cette nouvelle réalité puisqu'elles ont récemment mis en place une « table de collaboration régionale ».[2] Il s'agit toutefois d'une initiative ponctuelle et isolée.

Nous proposons que le développement économique devienne une fonction de la nouvelle structure de gouvernance régionale et que les initiatives de croissance économique soient envisagées comme composante d'un plan stratégique régional (PSR) global. Ce PSR constituerait la base des décisions relatives aux services et aux infrastructures régionales et de celles concernant la mise en œuvre des programmes provinciaux et fédéraux dans la région. Il ne nous paraît

2 **Initiative de collaboration régionale de Restigouche**, proposition pour rassembler les intervenants du développement économique et communautaire, printemps 2008.

pas logique que le développement économique et l'aménagement du territoire soient planifiés par deux organismes distincts suivant des voies différentes, comme c'est le cas actuellement. Nous souhaitons la création de douze PSR globaux, un dans chaque DSR.

À cet égard, le Nouveau-Brunswick pourrait suivre l'approche adoptée par la municipalité régionale de comté de Rivière-du-Loup. La planification et l'aide en matière de développement économique ont été confiées à la MRC (l'équivalent des DSR que nous proposons) par le gouvernement provincial. Dans ce cas précis, le conseil de direction de la MRC est composé des maires des municipalités. Pour mener sa mission à bien, la MRC peut compter sur un centre local de développement (CLD), une entité juridique distincte qui dispose de son propre conseil d'administration. La MRC nomme cinq de ses membres au conseil d'administration du CLD. Les autres administrateurs (dont le nombre maximal s'élève à quinze) sont nommés par les entreprises et les organisations communautaires. La MRC approuve leur nomination. Le CLD rend des comptes à la MRC de façon régulière. Son plan de développement économique et ses activités doivent être en adéquation avec le schéma d'aménagement de la MRC. Un représentant du ministère provincial chargé du développement économique assiste au conseil d'administration du CLD à titre d'observateur. C'est également le cas du député local. Cela permet d'assurer un lien entre le gouvernement provincial et le CLD. La province et les municipalités se partagent à part égale le financement des programmes.

Recommandation 25

Il est recommandé que le développement économique des collectivités soit étroitement associé à l'aménagement du territoire et qu'il constitue un élément du plan stratégique régional de chaque district de services régionaux. En outre, il est recommandé de dissoudre les agences actuelles de développement économique communautaire et de ré-affecter le personnel aux districts de services régionaux. Les entités de développement économique local et municipal devraient également être dissoutes.

Recommandation 26

Il est recommandé que les coûts des activités et des programmes de développement économique régional soient partagés entre les municipalités, la province et le gouvernement fédéral. Les districts de services régionaux devraient avoir la possibilité de créer des entités spéciales pour mener des activités de développement économique. Toutefois, lorsque de tels organismes sont créés, leur conseil d'administration doit être nommé par celui des districts de services régionaux, à qui il devra aussi rendre compte. Lorsqu'un tel organisme spécial de développement économique est créé, il devient l'employeur du personnel des agences de développement économique communautaire dissoutes.

8.2.6 Autres services et fonctions – Échelles régionale et sous-régionale

Les DSR pourraient offrir d'autres services aux échelles régionale et sous-régionale. Ces services sont brièvement décrits dans les paragraphes qui suivent. Certaines de ces activités pourraient être prises en charge à court terme, alors que d'autres pourraient l'être à plus long terme, une fois que le DSR sera bien établi et aura fait l'expérience de la collaboration régionale.

Partage des coûts pour les installations majeures

Ces dernières années, l'un des problèmes les plus flagrants en matière de coopération à l'échelle régionale (ou au moins sous-régionale) a été le manque de partage des coûts pour les installations majeures, en particulier pour les équipements de loisirs. Au fil des ans, différentes ententes, impliquant à divers degrés le gouvernement provincial, ont été conclues. Par exemple, la *Loi de la Commission des installations régionales du Grand Saint John* a été adoptée par le gouvernement provincial pour rendre obligatoire le partage des coûts pour cinq installations majeures de cette région. Le gouvernement provincial fut aussi appelé à intervenir dans les ententes récentes de partage des coûts signées par la ville de Fredericton et les collectivités environnantes concernant l'accès aux principaux équipements de loisirs. Sans qu'une loi soit adoptée comme pour Saint John, la province est intervenue pour faciliter les discussions entre les parties impliquées au niveau local. Ces situations semblent de plus en plus fréquentes et le ministère des Gouvernements locaux est de plus en plus sollicité pour faciliter la conclusion d'ententes de partage des coûts pour les services de loisirs entre les collectivités.

Comme nous l'avons souligné au chapitre 5, l'absence de structure régionale a forcé le gouvernement provincial, par l'entremise du ministère des Gouvernements locaux, à jouer le rôle de médiateur

et à faciliter la conclusion d'ententes de partage des coûts à l'échelle sous-régionale. Même si cela a donné des résultats, nous pensons que ce rôle doit être assumé par les collectivités elles-mêmes, grâce à une structure régionale. La facilitation de ces ententes par le gouvernement provincial n'encourage pas le développement de capacités locales ou régionales. Pour que les collectivités et leur gouvernement soient encouragés à prendre des décisions et à planifier leur avenir, ils doivent prendre en charge certains services, en particulier ceux qui ont une orientation régionale ou locale. Le rôle de médiateur que joue le gouvernement provincial dans ces ententes va à l'encontre de cet objectif.

L'adoption d'une approche régionale de partage des coûts, en ce qui concerne les principales installations récréatives, culturelles, etc., devrait également permettre de rapprocher les collectivités afin qu'elles puissent discuter des besoins et des priorités de la région en matière d'infrastructures majeures avant d'en commencer la construction. Le partage d'un service et de ses coûts entre plusieurs collectivités pourrait se traduire par une diminution du coût par habitant. On peut également avancer l'hypothèse qu'un regroupement de plusieurs collectivités aurait plus de poids lorsque vient le moment d'obtenir du financement des différents ordres de gouvernement ou d'autres sources. Même si ce scénario n'est pas envisageable pour toutes les infrastructures sous la responsabilité des gouvernements locaux, il est clair que pour certains types d'infrastructures importantes, une approche régionale constitue le meilleur choix. De plus, nous prévoyons qu'un partage des coûts réussi pour une infrastructure pourra ouvrir la porte à une plus grande coopération ainsi qu'à une réduction du dédoublement dans d'autres secteurs.

Dans un premier temps, le rôle d'un DSR pourrait se limiter à une fonction de facilitation d'ententes de partage des coûts pour les installations importantes de la région. Les municipalités disposant de ce type d'infrastructures et cherchant à en partager les coûts d'exploitation, ou celles qui souhaitent en construire de nouvelles pourraient déposer une requête devant le conseil de direction du DSR et lui demander de servir de médiateur. Le gouvernement provincial ne jouerait plus ce rôle. À plus long terme, lorsque les DSR auront acquis plus d'expérience, il est possible que leur rôle aille au-delà de celui de médiateur d'ententes de partage des coûts. On peut prévoir qu'ils assumeraient une responsabilité de gestion de certaines installations, ou encore pourraient en devenir propriétaires au bénéfice de toute une région ou sous-région.

Recommandation 27

Il est recommandé que, à la demande d'une ou de plusieurs municipalités, les districts de services régionaux soient autorisés à faciliter le partage des coûts ou la prestation de services pour les municipalités concernées.

Recommandation 28

Il est recommandé que, à la demande d'une ou de plusieurs municipalités, les districts de services régionaux soient chargés de faciliter la conclusion d'ententes de partage des coûts concernant les installations et les infrastructures des municipalités intéressées.

Recommandation 29

Il est recommandé que la construction future et l'emplacement des installations importantes soient priorisés dans le cadre d'un plan stratégique régional pour chaque district de services régionaux.

Recommandation 30

Il est recommandé que le gouvernement provincial, par l'entremise du ministère des Gouvernements locaux, élabore un manuel détaillé servant à guider les districts de services régionaux dans l'élaboration d'ententes de partage des coûts.

Services de prévention et de lutte contre les incendies

Le Nouveau-Brunswick compte actuellement plus de 170 services d'incendie et quelque 4 600 pompiers. Seulement deux services sont composés d'employés à temps plein. La plupart (153) sont formés exclusivement de pompiers volontaires et les autres sont mixtes (composés d'employés et de volontaires). Bien que plusieurs ententes d'entraide aient été conclues entre ces services, chacun est organisé et financé séparément. L'achat et l'utilisation d'équipement coûteux par ces brigades d'incendie ne sont pas très bien coordonnés ou rationalisés.

Les brigades locales d'incendie ont rendu de grands services au Nouveau-Brunswick par le passé. Toutefois, il semble qu'elles soient confrontées à un nombre croissant de difficultés. En raison du vieillissement de la population, le nombre de volontaires dans les petites municipalités et les DSL diminue. De plus, les besoins de formation plus spécialisée et d'équipement plus sophistiqué entraînent

une augmentation des coûts de services qui va au-delà de la capacité financière des petits gouvernements locaux. De moins en moins de gouvernements locaux sont autonomes en matière de protection contre les incendies. La faible qualité de ces services a des répercussions sur le coût des assurances pour les résidences et les commerces.

Afin d'être viables à long terme, les services de protection contre les incendies doivent être planifiés et organisés à plus grande échelle. Si l'on veut éviter une crise semblable à celle qui a eu lieu avec les services d'ambulance, le gouvernement provincial aurait tout intérêt à demander aux DSR d'entreprendre aussi rapidement que possible l'élaboration de plans régionaux de protection contre les incendies.

Recommandation 31

Il est recommandé que le gouvernement provincial exige de chaque district de services régionaux d'effectuer, dans les cinq années suivant leur création, un examen complet des services de prévention et de lutte contre les incendies afin d'évaluer : leur viabilité à long terme (financement, personnel, volontaires, remplacement de l'équipement), les possibilités de rationalisation et de réalisation d'économies d'échelle, la coordination des services, la normalisation et la qualité des services ainsi que les possibilités d'intégration des services d'incendie existants.

Développement et gestion des réseaux d'aqueducs et d'égouts

Parmi tous les services essentiels au développement futur de nos collectivités, l'approvisionnement sûr et fiable en eau potable apparaît en tête de liste. Il s'agit en effet d'un élément essentiel de la qualité de vie des résidants. C'est pourquoi il est indispensable d'investir continuellement dans les services de distribution d'eau. Cela est également primordial pour assurer la compétitivité de nos collectivités sur le plan du développement économique et démographique. Les gouvernements locaux vont devoir faire face à plusieurs problèmes dans les années à venir (certains étant déjà présents), notamment les coûts prohibitifs de la mise à niveau, de la rénovation, de l'expansion et de la construction de réseaux. Des coûts importants devront aussi être assumés en rapport à la protection des sources actuelles d'approvisionnement en eau, aux nouvelles normes concernant l'eau potable ainsi qu'au développement de nouvelles sources sûres d'eau. L'exemple actuel, où des habitants de certaines régions ne peuvent plus compter sur leurs puits pour leur approvisionnement en eau, va sans doute rendre nécessaire la construction de nouveaux et coûteux réseaux municipaux de distribution d'eau.

Même si cela ne réglera pas tout, une approche régionale (ou peut-être sous-régionale) au développement et à la gestion du réseau de distribution d'eau pourrait s'avérer avantageuse. Les DSR pourraient servir de forums au sein desquels toutes les municipalités, ou certaines d'entre elles, examineraient les possibilités d'intégrer ou de relier les réseaux. Si des municipalités adjacentes ont besoin de nouveaux réseaux de traitement des eaux, il serait peut-être plus économique (et plus efficace) à long terme de construire une seule installation de traitement des eaux. Dans certaines circonstances, il pourrait s'avérer plus rentable de remplacer ou d'étendre l'un ou l'autre des réseaux municipaux de traitement des eaux pour desservir plus d'une municipalité. Dans d'autres cas, il se peut qu'il soit impossible de relier les réseaux, mais qu'il existe des possibilités de discuter et de planifier la protection de l'alimentation en eau souterraine et de surface (ce qui doit avoir lieu dans le cadre du plan stratégique régional). Le partage de l'expertise technique nécessaire à la gestion et à l'exploitation de ces réseaux pourrait également être pris en compte par les municipalités voisines. Le DSR devrait faciliter une telle collaboration.

Les mêmes problèmes et les mêmes possibilités de collaboration existent en matière de services de traitement des eaux (égouts). Le renouvellement coûteux des infrastructures et les nouvelles normes en matière de traitement des déchets imposent des coûts considérables aux gouvernements locaux actuels. Là encore, les DSR pourraient permettre de faciliter et d'établir des partenariats entre les municipalités.

Bien que nous ne fassions aucune recommandation précise concernant les réseaux municipaux d'aqueducs et d'égouts, nous encourageons le gouvernement provincial à envisager la possibilité de confier aux DSR, une fois qu'ils seront bien établis, un rôle dans la planification, la gestion ou l'exploitation de ces réseaux.

Dans les territoires non incorporés en municipalités, de nombreux réseaux communaux d'aqueducs et d'égouts appartiennent au gouvernement provincial et sont exploités par ce dernier, par l'entremise de commissions fondées en vertu de la *Loi sur l'assainissement de l'environnement* ou par des entrepreneurs du secteur privé. Il existe également quelques réseaux desservant plusieurs propriétés qui n'appartiennent à personne, car ils ont été abandonnés

par l'entrepreneur d'origine. Certaines petites commissions disposent de fonds limités et ne peuvent pas gérer efficacement les réseaux dont elles ont la charge. De plus, il s'avère parfois difficile de trouver des bénévoles pour siéger à ces commissions. Lorsque le ministère de l'Environnement détient et exploite les réseaux, il joue à la fois le rôle de propriétaire et d'organisme de contrôle, ce qui ne constitue pas une situation souhaitable à long terme.

À notre avis, la responsabilité de ces réseaux devrait faire partie du mandat des DSR. Il est nécessaire, selon nous, d'élaborer un plan de transition décrivant un processus visant à transférer aux nouveaux DSR les réseaux détenus et exploités par le gouvernement provincial ou par de petites commissions, ainsi que ceux qui ont été abandonnés par l'entrepreneur d'origine, même si nous sommes conscients des enjeux financiers et administratifs importants associés à ce transfert de responsabilité.

Il faudra également penser au sort des plus grandes commissions, comme la Commission des eaux usées du Grand Moncton et la Commission d'assainissement des eaux du Grand Shediac. Dans certains cas, il se pourrait qu'il soit plus logique de laisser à la nouvelle municipalité le contrôle total de l'organisme, alors que, dans d'autres cas, il pourrait être plus efficace de considérer la commission comme un fournisseur de services à part entière ou de demander au DSR d'assumer ces responsabilités. Ces décisions dépendront, en grande partie, des tracés des futures frontières municipales.

Recommandation 32

Il est recommandé que le gouvernement provincial et les municipalités élaborent conjointement un plan de transition qui décrit le processus de transfert aux nouveaux districts de services régionaux des réseaux d'aqueducs et d'égouts détenus et exploités par le gouvernement provincial et par de petites commissions, ou abandonnés par l'entrepreneur d'origine.

Promotion du tourisme

La promotion du tourisme dans la région pourrait, elle aussi, bénéficier d'une coopération régionale plus importante entre les gouvernements locaux. Les touristes se limitent rarement aux attractions d'une seule municipalité et, même lorsque c'est le cas, ils s'aventurent généralement au-delà de ses frontières. C'est pourquoi le tourisme est un secteur qui se prête au partage des coûts et de la prestation de services à l'échelle régionale. Le concept d'« organisation de marketing de destinations touristiques » est apparu dans plusieurs centres partout au Canada. Il s'agit d'un modèle qui pourrait être utilisé dans cette province et promu par les districts de services régionaux.

Si le DSR assurait la promotion du tourisme, il lui serait plus facile d'établir un lien direct avec le service régional de développement économique. Ainsi, les objectifs de ces deux services ne seraient pas en contradiction et pourraient même se soutenir mutuellement. Sans faire de recommandation précise en ce domaine, nous suggérons que les municipalités examinent de manière plus approfondie les possibilités de coopération et d'actions régionales et qu'elles utilisent les bons offices du DSR pour faciliter la promotion de ce secteur.

Services de transport en commun

Une fois que son organisation et ses procédures seront rodées, le DSR pourrait également jouer un rôle dans la planification et la prestation de services de transport en commun. De par leur nature même, ces services nécessitent la participation de plusieurs collectivités et bénéficient de stratégies communes. Le DSR devra donc assumer une responsabilité en cette matière à l'échelle régionale ou sous-régionale à la demande des municipalités participantes.

Services généraux et de soutien

Le DSR pourrait jouer un rôle actif dans la prestation de différents services généraux ou de soutien. Ce qui permettrait de réaliser des économies d'échelle importantes. Nous pensons particulièrement à l'achat de certains biens et services. Le DSR pourrait aussi aider les plus petites municipalités en particulier à se procurer des services spécialisés dans le domaine du personnel et dans le domaine juridique. Les besoins ponctuels de connaissances spécialisées, ou plus techniques, d'une ou plusieurs municipalités pourraient ainsi plus facilement être remplis à des coûts moindres. Dans ces cas-là, le DSR pourrait fournir des services directement aux municipalités participantes ou encore agir comme intermédiaire pour les obtenir auprès de tierces parties du secteur public ou privé. Nous croyons que ce sont là des moyens pratiques de renforcer la gouvernance locale partout à travers la province.

La figure 2 résume les services relevant des districts de services régionaux et ceux qu'ils pourraient éventuellement fournir.

Figure 2: District de services régionaux

Aperçu des services	
Types de services	**Services « supra-municipaux » relevant des DSR**
1 Planification	Élaboration et adoption du PSR complété entre trois et cinq ans suivant la création du DSR.et révisé tous les cinq ans
a) Plan stratégique régional (PSR)	Accent porté sur le développement intégré de la région dans son ensemble, notamment : la gestion de la croissance (limiter l'étalement urbain et le développement linéaire), l'identification et la protection des sources d'eau, le développement d'infrastructures majeures, la planification coordonnée du développement commercial et industriel, les priorités en matière de transport et d'interconnexion ainsi que d'autres questions qui doivent être prises en charge en vertu des politiques provinciales
	Planification régionale portant également sur d'autres enjeux comme les initiatives en matière de changement climatique, les problèmes de logement ou la criminalité
b) Aménagement du territoire	Services d'aménagement du territoire à l'échelle locale
	Plan de transition pour établir le mode de livraison des services d'aménagement du territoire par le DSR
	Dissolution des commissions de district d'aménagement existantes et affectation du personnel au DSR
2 Gestion des déchets solides	Intégralité des services de gestion des déchets solides confiée aux DSR: collecte, recyclage et élimination
	Plan de transition élaboré pour traiter plus particulièrement de la collecte et du recyclage des déchets solides
	Dissolution des commissions de gestion des déchets solides existantes et ré-affectation du personnel au DSR
3 Services de police	DSR chargé d'organiser ou de fournir des services de police régionaux intégrés
	Services de police régionaux fournis par la GRC, un nouveau service de police régional, un service de police local étendu ou un service mixte composé d'agents de la GRC et de la police locale
4.Mesures d'urgence	DSR chargé de la planification des mesures d'urgence à l'échelle régionale
	Plan de mesures d'urgence reliant toutes les municipalités à la région
	Participation des municipalités nécessaire
5.Développement économique	DSR chargé de fournir des services en matière de développement économique
	Entités de développement économique local et municipal dissoutes
	Dissolution des ADEC et ré-affectation du personnel au DSR
Fonctions et services facultatifs	
1.Partage des coûts pour les infrastructures importantes	Rôle d'un DSR se limite d'abord à une fonction de facilitation des ententes de partage des coûts pour les installations importantes de la région
	Municipalités disposant d'installations et cherchant à en partager les coûts d'exploitation ou celles qui souhaitent en construire de nouvelles déposent une demande devant le conseil de direction du DSR et lui demande de servir de médiateur
	DSR ayant acquis plus d'expérience peut devenir gestionnaire ou propriétaire, ou les deux, de grandes infrastructures municipales au bénéfice de l'ensemble de la région ou de la sous-région
2. Prévention et lutte contre les incendies	Dans les cinq années suivant sa création, DSR effectue un examen complet des services de prévention et de lutte contre les incendies afin d'évaluer : leur viabilité à long terme (financement, personnel, volontaires, remplacement des équipements), les possibilités de rationalisation et de réalisation d'économies d'échelle, la coordination, la normalisation et la qualité des services, et les possibilités d'intégration des services d'incendie existants
3.Services de distribution d'eau et de traitement des eaux usées	Rôle possible dans la planification, la gestion et la prestation de services de distribution d'eau ou de traitement des eaux usées au nom des municipalités
	Appartenance et gestion des petits réseaux d'aqueducs et d'égouts dans les territoires actuellement non incorporés en municipalités
4.Promotion du tourisme	Rôle possible de développement et de promotion du tourisme au nom des municipalités
5.Services de transport en commun	Rôle possible de planification, d'organisation et de prestation des services de transport en commun à l'échelle régionale ou sous-régionale au nom des municipalités
6.Services généraux	Possibilité de fournir différents services généraux, notamment les achats publics, différents aspects de la gestion des ressources humaines et des services juridiques au nom des municipalités

8.3 Grands enjeux dépassant les frontières municipales

Plusieurs problèmes auxquels sont confrontés les gouvernements locaux aujourd'hui ne se limitent pas aux municipalités, aux DSL ou aux communautés rurales. Beaucoup s'étendent à toute une région, voire au-delà. C'est pourquoi les solutions passent souvent par une réponse collective et régionale. Prenons l'exemple du déclin démographique. Dans certaines régions de la province, de nombreuses collectivités voient leur population diminuer, comme nous l'avons expliqué au chapitre 5. L'encouragement de l'immigration

au Nouveau-Brunswick (ou le retour d'anciens résidants) constitue l'une des solutions à ce problème. Or, il est clair que les collectivités ne peuvent pas seules résoudre cette question. Ce problème doit être résolu par plusieurs collectivités au sein d'une région afin qu'elles puissent rassembler leurs ressources, identifier leurs forces et mettre l'accent sur leurs avantages concurrentiels collectifs.

Pour d'autres questions, comme les effets des changements climatiques, la pénurie de logements ou la criminalité, le soutien et l'intervention de plusieurs collectivités sont souvent nécessaires. Un développement économique important, comme celui qui devrait se produire dans le secteur énergétique de la région de Fundy, constitue également un domaine dans lequel les collectivités doivent s'engager collectivement pour gérer efficacement les répercussions attendues (p. ex., les besoins en matière de logement, les infrastructures supplémentaires nécessaires, l'augmentation de la circulation et de la demande de transport en commun et de services de loisirs). Le DSR, où sont représentées les municipalités participantes, constitue un forum idéal pour discuter de ce type d'enjeux et établir un plan d'action commun. Même lorsque la solution ne passe pas par une approche régionale intégrée, les municipalités auraient au moins la possibilité de partager leurs opinions sur ces enjeux et de faire en sorte que, dans la mesure du possible, leurs actions n'entrent pas en conflit les unes avec les autres.

Les DSR pourront difficilement faire office de forum pour l'identification et la résolution de tels enjeux immédiatement après leur création. Ils devront faire leurs preuves comme véhicule d'organisation et de prestation régionale de services avant d'assumer ce rôle au nom des municipalités participantes. Ils devront d'abord gagner la confiance des municipalités en rapport aux cinq grands services régionalisés dont ils auront la responsabilité.

8.4 Renforcement des régions par les districts de services régionaux

Nous sommes confiants que les DSR pourront graduellement s'établir comme la voix des régions. À mesure que leur rôle d'organisateur et de fournisseur de services se consolidera, ils pourront devenir des instruments clés de recherche et de définition de consensus régionaux dans différents domaines. Les DSR pourront également servir d'instruments pour aider les régions et les municipalités qui les composent à renforcer leur capacité, leur viabilité et à apporter leur contribution au programme d'autosuffisance. Les consensus régionaux auront un poids supérieur aux positions individuelles des différentes municipalités. Les demandes de financement pour le renouvellement ou l'expansion des infrastructures, par exemple, ont de meilleures chances d'être entendues si elles sont l'objet d'un consensus inter-municipal ou régional.

La création de ces organismes régionaux devrait également servir au gouvernement provincial. Les DSR constituent des organismes devant lesquels les initiatives et les programmes provinciaux touchant directement ou indirectement les municipalités pourront être présentés et discutés. Ils pourront faciliter une allocation plus stratégique des ressources provinciales disponibles.

En résumé

Les DSR devraient permettre de régler plusieurs difficultés résultant de la structure de gouvernance locale actuelle. Ces nouvelles entités multi-services régionales formaliseront et normaliseront la collaboration entre les municipalités. Tout d'abord, le partage des services se fera plus facilement. Des échanges à l'échelle régionale pourront avoir lieu quant aux choix régionaux et aux meilleures façons d'organiser et de livrer les services. Toutefois, le rôle des DSR ira beaucoup plus loin.

Le nombre d'organismes spécialisés ou quasi-indépendants sera réduit et la coordination entre les services sera améliorée. Les représentants élus auront une responsabilité plus directe dans l'organisation et la prestation de services, améliorant ainsi l'imputabilité auprès des contribuables.

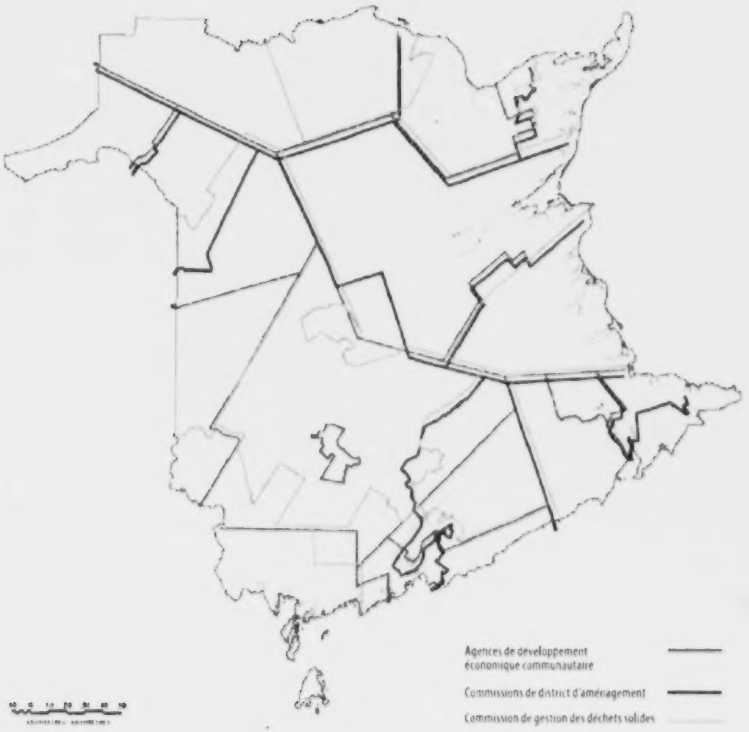
Les DSR favoriseront l'intégration territoriale, sociale et économique en faisant le pont entre les milieux urbains et ruraux. Les représentants élus des territoires urbains, suburbains et ruraux se retrouveront au sein d'un même forum pour traiter de problèmes communs à toute une région. Cela permettra de prendre des décisions plus stratégiques en ce qui concerne les services clés et les infrastructures majeures.

La prise de décision sur des questions régionales importantes ne sera plus le fait des gouvernements locaux ou du gouvernement provincial, mais des régions, comme il se doit. Les régions auront ainsi plus de pouvoirs. Au fil du temps, des identités régionales plus fortes apparaîtront. Les régions auront voix au chapitre pour leur propre

développement et seront mieux placées pour contribuer au bien-être de la province.

Il est également important de souligner que la régionalisation respecte et préserve l'identité locale tout en améliorant la force des gouvernements locaux grâce à la coopération. L'importance particulière accordée à la planification locale et régionale contribuera également à un développement plus durable et plus viable à long terme.

Annexe 1 : Frontières actuelles des commissions de gestion des déchets solides, des commissions de district d'aménagement et des agences de développement économique communautaire



Aperçu

Chapitre 9
Planifier pour mieux gouverner

9.1 Encadrement législatif en planification et aménagement du territoire 124
Régions d'aménagement et le plan régional 124
Instruments de planification et d'aménagement du territoire 125
9.2 Mise en œuvre de la planification et de l'aménagement du territoire 125
9.3 Commission sur l'utilisation des terres et l'environnement rural (CUTER) 126
9.4 Initiatives post CUTER 129
9.5 Franchir la prochaine étape 130
À l'échelle provinciale 130
À l'échelle régionale 132
À l'échelle locale. 133
En résumé. 134

Chapitre 9
Planifier pour mieux gouverner

Une bonne gouvernance, que ce soit dans les organisations privées ou publiques, nécessite une planification de qualité. La planification (au même titre que la budgétisation, l'organisation, la coordination et l'évaluation) constitue une fonction essentielle de la gestion municipale. Pourtant, dans bien des organisations, on ne lui accorde pas l'attention qu'elle mérite. Souvent, l'on s'en occupe seulement lorsque les « circonstances le permettent ». Elle devient donc une préoccupation secondaire à laquelle on s'attarde lorsque tous les autres points ont été réglés.

Au Nouveau-Brunswick, la planification et l'aménagement du territoire dans les gouvernements locaux et les collectivités sont régis par la *Loi sur l'urbanisme*. Dans le contexte de cette Loi, la planification désigne les dispositions générales entreprises pour guider le développement des communautés, y compris l'aménagement du territoire. Elle se présente sous forme d'énoncés de politique visant un développement ordonné des activités économiques et sociales de la communauté tout comme son aménagement physique. Bien que plusieurs municipalités reconnaissent que la planification, et plus particulièrement l'aménagement du territoire, constitue un élément essentiel du processus décisionnel des gouvernements locaux, elles ne font pas de la planification une priorité dans la gouvernance locale. Cependant, depuis les années 1960, des structures et des procédures ont été mises en place afin que la planification et l'aménagement du territoire puissent voir le jour à l'échelle locale. Quant à la planification à l'échelle provinciale et régionale, bien qu'elle soit prévue par la loi, elle demeure, à ce jour, relativement sous-développée. Comme le fait remarquer le rapport de la **CUTER** (1993), *... on a guère tenu compte du fait que la planification est plus qu'un simple service visant à accorder des approbations de lotissement et des permis de construction. La planification est une fonction primordiale du gouvernement et de tous ses ministères et elle devrait servir de fondement à toutes les décisions.* (p. 18)

9.1 Encadrement législatif en planification et aménagement du territoire

L'histoire de la planification au Nouveau-Brunswick jusqu'à la fin des années 1980 est bien documentée dans le rapport de la **CUTER** (1993). Le Nouveau-Brunswick a été l'une des premières provinces canadiennes à se doter d'un encadrement législatif en matière de planification. La *Loi relative à l'aménagement des villes*, adoptée à l'Assemblée législative en 1912, reconnaissait l'importance d'organiser l'infrastructure matérielle nécessaire à l'aménagement d'une communauté. Des modifications à cette *Loi* ont été adoptées en 1936, en 1952, en 1961 et en 1966, qui eurent pour effet de moderniser les règles et les procédures entourant la planification et l'aménagement du territoire. Le nom de la *Loi* fut notamment modifié en 1961 à celui de *Loi sur l'urbanisme*, laquelle prévoyait pour la première fois la nomination d'un directeur provincial de l'urbanisme (c.-à-d. planification) au ministère des Affaires municipales, alors responsable de l'administration de cette *Loi*. Cette *Loi* permettait également aux municipalités d'établir des commissions d'urbanisme et prévoyait la création de commissions de district d'aménagement. Par ailleurs, comme l'indique le rapport de la **CUTER** (1993), *... la Loi permettait toujours le zonage sans planification et n'offrait pas un mécanisme pertinent d'intégration de la planification au sein des municipalités* (p. 14).

En 1973, des modifications supplémentaires furent apportées à la *Loi sur l'urbanisme* pour faire en sorte que l'accent soit mis davantage sur la planification, plutôt que sur le zonage. Selon les nouvelles dispositions de la *Loi sur l'urbanisme*, un énoncé de planification ou un plan municipal était nécessaire avant qu'un arrêté de zonage puisse être adopté. Dans une tentative de s'attaquer à l'absence de planification à l'échelle provinciale et régionale, la *Loi*, telle que modifiée, introduisait pour la première fois le concept du « plan régional ». *Les plans régionaux devaient servir de politiques provinciales pour les régions et stimuler la planification inter-municipale. Pour la première fois, la loi stipulait également les éléments dont on devait tenir compte dans l'élaboration d'un plan municipal* (**CUTER** 1993, p. 14).

Régions d'aménagement et le plan régional

Cette nouvelle *Loi* divisait la province en sept régions d'aménagement pour lesquelles le gouvernement provincial devait adopter des plans régionaux. Ces régions étaient centrées sur les principaux centres urbains et leurs territoires adjacents. Il était prévu que le « plan régional » devait être adopté sous forme d'un règlement provincial décrivant l'intérêt provincial pour une région donnée. La responsabilité liée à l'élaboration, la gestion, la mise en œuvre et le financement de ces plans était confiée au ministère des Affaires municipales.

Le plan régional comportait des énoncés de politique visant le développement socio-économique ordonné de la région ainsi que son aménagement physique (**Article 17(4) de la** *Loi sur l'urbanisme*). Cet article traite des politiques relatives aux éléments suivants :

- le développement de l'industrie et du commerce,
- la mise en valeur et la gestion des ressources naturelles,
- la gestion des ressources en eaux,
- la lutte contre toutes les formes de pollution de l'environnement naturel et leur suppression,
- la désignation de secteurs à vocation urbaine et rurale,
- la conservation, la restauration, l'aménagement et le ré-aménagement du stock de logements,
- le développement des réseaux de communication et de transport,
- l'aménagement et l'entretien des équipements éducatifs, culturels, récréatifs et sanitaires,
- autres questions que le ministre estime pertinentes.

De plus, le plan régional devait contenir :

- un programme de coordination des travaux publics et des dépenses dans la région,
- un programme visant à encourager la coordination du développement entre toutes les municipalités et toutes les collectivités rurales d'une région,
- des dispositions pour réglementer l'usage des terrains, bâtiments et constructions aux fins d'application des principes d'aménagement du plan régional,
- la désignation des aménagements régionaux en conformité avec le plan régional,
- les propositions que le ministre estime utiles en vue d'appliquer les principes énoncés dans le plan régional.

Toute la réglementation attenante aux plans régionaux, telle que prévue par la *Loi*, ne semble laisser aucun doute quant à l'intention

du législateur. Le « plan régional » dépassait amplement le simple aménagement du territoire. Il était présenté comme l'instrument supérieur en matière de planification, tous les autres instruments de planification lui étant subordonnés. Tel que conçu et exprimé dans la *Loi*, le « plan régional » devait guider aussi bien le développement économique que le développement social du territoire et des communautés.

Instruments de planification et d'aménagement du territoire

En vertu du nouveau régime municipal adopté dans les années 1960 dans le cadre du programme de Chances égales pour tous, deux volets parallèles concernant les instruments de planification et d'aménagement du territoire s'imposaient, le premier s'appliquant aux municipalités et le deuxième aux régions non constituées en municipalités.

Pour les municipalités, les instruments comprennent :

- plan municipal – plan d'aménagement axé sur la municipalité;
- plan de secteur – plan plus détaillé, y compris certaines interventions dans un secteur plus restreint de la municipalité (abrogé en 1994);
- énoncé élémentaire d'urbanisme – plan simplifié constitué essentiellement d'énoncés de politique destinés aux petites municipalités;
- projet d'aménagement – plan visant à l'élargissement d'une partie du plan municipal;
- plan de rénovation urbaine – comme son nom l'indique, document servant à guider les grandes initiatives de rénovation urbaine;
- arrêté de zonage – destiné à la gestion des particularités de l'aménagement du territoire et les normes qui l'accompagnent;
- arrêté relatif à une zone menacée d'inondation – visant à définir les zones sujettes aux inondations et de gérer l'aménagement;
- arrêté de lotissements – visant à réglementer le lotissement et l'enregistrement des terrains;
- arrêté de construction – visant à réglementer la construction des bâtiments au moyen des codes applicables;
- arrêté de l'élargissement différé – en vue d'intervenir lorsque l'accès aux routes, aux rues, etc., est nécessaire;
- arrêté de limitation d'accès des rues – en vue de restreindre l'accès et les sorties au réseau de transport.

Pour les régions non constituées en municipalités, les instruments sont :

- plan élémentaire d'urbanisme – adapté au contexte rural;
- règlement de zonage – accompagne le plan d'urbanisme;
- règlement de lotissement – règlement de lotissement uniforme adopté par la province pour toutes les régions non constituées en municipalités;
- règlement de construction – règlement de construction uniforme adopté par la province pour toutes les régions non constituées en municipalités.

9.2 Mise en œuvre de la planification et de l'aménagement du territoire

La *Loi sur l'urbanisme* de 1973 prévoyait que la gestion et la mise en œuvre des instruments de planification et d'aménagement du territoire seraient prises en charge par les commissions de district d'aménagement. Le ministre pouvait créer des commissions d'aménagement dans les sept régions dans le but d'offrir des services d'urbanisme aux communautés locales. Les commissions devaient être formées de représentants des municipalités et des régions adjacentes non constituées en municipalités et se voyaient confier les responsabilités suivantes :

- offrir des avis en matière de planification et d'aménagement du territoire aux municipalités et aux communautés non constituées en municipalités dans leur district;
- embaucher du personnel afin de préparer les plans d'aménagement du territoire, les arrêtés et les règlements destinés aux communautés, et ce, conformément au plan régional adopté par la province;
- exécuter les plans, les arrêtés et les règlements au nom des communautés et du gouvernement provincial;
- servir d'organisme de redressement pour les arrêtés et les règlements d'aménagement du territoire – notamment pour l'octroi des dérogations, les usages similaires ou compatibles, les permis temporaires, l'imposition de conditions et de modalités quant aux usages autorisés lorsqu'ordonnés par un arrêté municipal ou un règlement provincial, etc.

La création de ces commissions avait pour but d'encourager la planification inter-municipalités et entre les municipalités et les

territoires non incorporés, faisant en sorte que toutes les communautés dans le district adoptent des instruments de planification et d'aménagement du territoire conformément au plan régional approuvé à l'échelle provinciale.

Suivant l'adoption de la *Loi sur l'urbanisme* (1973), la Direction de la planification du ministère des Affaires municipales du Nouveau-Brunswick reçut le mandat de procéder au développement d'un plan régional pour la région de Saint John. À peine entrepris, l'exercice de heurta à la résistance des communautés à l'égard de l'aménagement du territoire dans les régions rurales. Les résidants des territoires non incorporés en municipalités s'opposaient à ce que le gouvernement provincial se mêle de questions considérées comme locales. Le développement de plans régionaux aurait pu amener les communautés touchées (municipalités et territoires non incorporés) à décider conjointement de la façon de planifier leur avenir, mais l'absence de directives précises du gouvernement provincial fit en sorte que les discussions furent dominées par les impératifs locaux.

Ce revers influença la suite des choses. La province hésita à poursuivre le développement de plans régionaux ailleurs sur le territoire. À la suite de ce revers, on demanda au personnel de la Direction de la planification d'offrir ses services (sans frais) aux municipalités ou aux régions non constituées en municipalités qui souhaitaient se lancer dans des processus de planification et d'aménagement du territoire. À l'origine, comme nous le savons, ce travail était destiné aux commissions de district d'aménagement. Jusqu'au début des années 1990, les fonctionnaires provinciaux préparèrent donc de nombreux plans municipaux, énoncés d'urbanisme et arrêtés de zonage. Dans la plupart des cas, les travaux en question étaient effectués pour répondre à des problèmes locaux bien particuliers, plutôt que dans le but d'établir un plan d'aménagement. Comme la province offrait de tels services gratuitement aux communautés, ils étaient en forte demande.

Graduellement, certaines régions décidèrent elles-mêmes de mettre sur pied des commissions de district d'aménagement. Des subventions gouvernementales rendaient cette initiative attrayante et permettaient aux municipalités et aux communautés ne pouvant s'offrir du personnel d'accéder à des services de planification par le biais de commissions de district d'aménagement. En rétrospective, il semble que la création de commissions de district d'aménagement répondait à une volonté d'offrir des services de planification et d'aménagement du territoire à bon marché pour les communautés participantes, plutôt qu'à un désir de promouvoir les vertus de la planification régionale du territoire. Malgré l'aide financière provinciale disponible, 60 p. 100 des régions non constituées en municipalités refusèrent d'adhérer à une commission de district d'aménagement et continuèrent à être desservies par le personnel du ministère des Affaires municipales, soit directement de Fredericton ou par son réseau de bureaux régionaux. Sans que nous puissions en expliquer véritablement la raison, les commissions d'aménagement furent créées principalement dans les régions francophones de la province. Peut-être cela découlait-il d'une plus grande volonté de la part des régions en question de se prendre en main et de gérer leurs propres affaires.

9.3 Commission sur l'utilisation des terres et l'environnement rural (CUTER)

Dès le début des années 1990, un écart important s'était creusé entre ce qui était prévu dans la loi et ce qui se produisait réellement sur le terrain en matière de planification et d'aménagement du territoire. Cet écart devenait beaucoup plus évident au fur et à mesure que la province s'urbanisait et que son développement économique s'accélérait. De plus en plus de préoccupations étaient exprimées à l'égard de la localisation de la croissance et de la façon dont elle se manifestait. Il semblait plus évident que l'absence de règles de développement avait créé un peuplement anarchique qui menaçait à la fois les ressources naturelles dans les régions rurales et la viabilité des villes et des cités. Les communautés rurales et urbaines ne se développaient pas de façon durable. Ceci incita le gouvernement provincial du jour à créer la **Commission sur l'utilisation des terres et l'environnement rural (CUTER)** en janvier 1992.

Les raisons qui menèrent à la création de cette étude sur la planification et l'aménagement du territoire dans la province sont résumées dans les toutes premières pages du rapport final de la Commission.

> *Cette augmentation des utilisations résidentielles, commerciales et industrielles non planifiées et, dans la plupart des cas non réglementées, a entraîné des conflits avec les activités rurales traditionnelles liées aux ressources et a fini par constituer une menace importante à nos ressources en eau potable de même qu'à l'égard de nos réserves naturelles et de nos zones fragiles. Ce modèle de développement a compromis la croissance et l'assiette fiscale des municipalités et s'est traduit par une augmentation des coûts*

pour les contribuables provinciaux dans le but de doter cette forme inefficace d'aménagement de certains services communautaires, dont les services de police, de protection contre les incendies, d'ambulance, de transport scolaire et de services publics comme l'électricité, et, dans certains cas, des services d'aqueducs et d'égouts (CUTER 1993, p. 1).

La Commission a soutenu que l'essentiel du problème était attribuable au fait qu'une bonne partie de la loi de 1973 n'avait pas été mise en œuvre et qu'une « approche très fragmentée -secteur par secteur- du développement régional » avait été adoptée par le gouvernement provincial. Elle a aussi conclu que la plupart des questions de planification et d'aménagement du territoire qui devaient être réglées touchaient de nombreuses communautés et impliquaient plusieurs gouvernements locaux à la fois. Le rapport comptait plusieurs recommandations visant à faire avancer le Nouveau-Brunswick dans le domaine de la planification et de l'aménagement du territoire. Il proposait des structures et des procédures à l'échelle provinciale, régionale et locale qui permettaient aux résidants urbains et ruraux de planifier le développement des communautés de façon coordonnée et intégrée tout en respectant les principes de développement durable.

L'une des principales recommandations concernait l'élaboration d'énoncés de politique de planification pour l'ensemble de la province. Ces énoncés présenteraient, de manière générale, les principaux buts, objectifs et politiques de la province en ce qui a trait à la planification, au développement, à l'aménagement et au peuplement du territoire, aux ressources et à l'environnement naturel. Ces énoncés pourraient se présenter sous la forme d'une série de déclarations sur les différents sujets énumérés ci-haut (conformément à la *Loi sur l'urbanisme*) ou encore être consolidés dans un document provincial cadre. Peu importe la forme choisie, ces énoncés s'appliqueraient à toute la province, en incluant les municipalités et les régions non constituées en municipalités. *De par leur nature même, ces politiques devraient avoir une portée considérablement vaste, étant donné qu'elles doivent servir de guide à toute une gamme d'utilisation dans diverses régions de la province. Elles serviraient à offrir un cadre de travail global pour guider l'élaboration et l'évaluation de plans à l'échelle régionale et locale* » (**CUTER** 1993, p. 57). Les circonstances locales seraient interprétées et reflétées dans des plans régionaux ou locaux plus détaillés. La Commission était d'avis que, sans les énoncés provinciaux, les plans régionaux risquaient de ne pas tenir compte de l'intérêt provincial à l'égard de questions telles que l'étalement urbain, la protection des régions côtières et la protection des terres humides.

D'autres provinces canadiennes, comme le Manitoba, la Saskatchewan, l'Ontario et le Québec se sont attaquées à ces questions par voie de politiques provinciales d'aménagement du territoire ou d'énoncés généraux de politique décrivant l'intérêt provincial. Une telle approche assure que les plans régionaux et locaux sont élaborés en tenant compte de la perspective provinciale. Aussi, le caractère contraignant du cadre provincial adopté dans ces provinces fait en sorte que les plans régionaux et locaux ne peuvent s'éloigner trop du contenu des énoncés provinciaux, empêchant ainsi les conflits entre les divers schémas de planification.

La Commission souhaitait que les énoncés provinciaux de planification soient accompagnés de mesures visant à accroître la présence des commissions de district d'aménagement. Ainsi, elle proposait que ces commissions couvrent toute la province (au lieu de 40 p. 100 de la population et 10 p. 100 du territoire qu'elles couvraient au moment de l'étude). Aucun territoire et aucune population échapperait aux commissions de district d'aménagement. Le nombre de districts passerait de 9 à un nombre se situant entre 12 et 15, avec autant de plans régionaux. De plus, il était recommandé de modifier la *Loi sur l'urbanisme* afin d'inclure une définition légale du « plan de district » (ce qui veut dire un plan régional dans le contexte de la *Loi*). Dans le but de favoriser la plus grande coordination possible entre les divers acteurs, la Commission souhaitait la participation des ministères provinciaux et des organismes régionaux dans la planification et l'aménagement du territoire à l'échelle régionale. En participant à ces efforts, les ministères et organismes provinciaux pourraient veiller à ce que les intérêts du gouvernement provincial soient pris en compte dans l'élaboration des plans régionaux. Les plans municipaux ou locaux se conformeraient aux plans de district ou de région.

L'absence de gouvernements locaux élus et redevables sur une grande partie du territoire provincial représentait un sérieux obstacle à l'établissement de structures de planification et d'aménagement du territoire dans toutes les régions du Nouveau-Brunswick. Pour surmonter cette difficulté, la Commission aurait pu proposer la constitution de municipalités rurales. Elle choisit plutôt la création d'une nouvelle forme de gouvernement local, soit la « communauté rurale ». Dans l'esprit de la Commission, ces « communautés rurales » participeraient aux commissions de district d'aménagement et se

verraient confier les pouvoirs décrits dans la *Loi sur l'urbanisme* relativement à l'adoption et à la modification des arrêtés de planification et d'aménagement du territoire. Elles compteraient sur le personnel des commissions de district d'aménagement pour les assister dans l'application de ces dispositions de la *Loi*.

La « communauté rurale » serait dotée d'un personnel très limité, tout juste suffisant pour lui permettre de remplir la fonction de planification. Il s'agirait donc d'un DSL amélioré (avec des pouvoirs d'aménagement du territoire) dont les représentants seraient élus lors des élections municipales prévues sous la *Loi sur les municipalités*. *Il est proposé qu'un certain nombre de DSL soient fusionnés en une communauté rurale qui serait dotée d'un Conseil communautaire élu. Chaque DSL actuel élirait un membre qui siègerait au Conseil communautaire rural* (**Rapport sommaire de la CUTER,** 1993, p.9).

La réponse du gouvernement provincial aux recommandations de la Commission fut plutôt mitigée. D'entrée de jeu, le gouvernement provincial appuya l'une des recommandations principales de la Commission, à savoir que le gouvernement provincial établisse des énoncés de politiques à l'échelle provinciale pour un certain nombre de secteurs afin d'instaurer un cadre général de planification et d'aménagement du territoire pouvant guider le développement de plans régionaux et locaux.

> *Le gouvernement accepte la recommandation de formuler une nouvelle politique provinciale en matière d'utilisation des terres et démarre un processus, confié aux ministres responsables travaillant avec des groupes consultatifs de citoyens, dans le but d'élaborer des politiques applicables à un certain nombre de secteurs et d'intérêts définis dans le rapport de la* CUTER ...[l]*e gouvernement reconnaît qu'un ensemble de politiques provinciales sur l'utilisation des terres et l'aménagement rural constitue le cadre dans lequel s'effectuera la planification de l'utilisation des terres sur le plan local et des districts* (Réponse du gouvernement à la CUTER, p. 26).

Dans les mois suivant le dépôt du rapport de la Commission, les ressources en planification et aménagement du territoire au ministère des Municipalités, de la Culture et de l'Habitation furent donc affectées à l'élaboration et à la préparation d'énoncés de politiques provinciales comme l'avait recommandé la **CUTER**. Tout indique qu'un comité interministériel, sous la direction du ministère des Municipalités, de la Culture et de l'Habitation, se serait penché sur des énoncés de politiques touchant, entre autres, les régions côtières, le peuplement du territoire et les terres humides. Aucun de ces énoncés ne donna toutefois lieu à un règlement. Aucun ne fut adopté officiellement. Autrement dit, ils n'obtinrent jamais force de loi. Certains demeurent en cours d'élaboration même aujourd'hui.

Quant aux recommandations de la Commission relativement aux structures régionales de planification et d'aménagement, elles reçurent peu d'appuis. Le gouvernement ne voyait pas la planification de district ou de région comme une très grande priorité. Les commissions de district d'aménagement ne furent tout simplement pas autorisées à entreprendre de la planification régionale ou de district. Le gouvernement provincial souhaitait plutôt qu'elles s'occupent premièrement de la prestation de services de planification et d'aménagement du territoire aux communautés locales participantes. Ce n'est qu'au fil des années, avec l'accord des membres participants et l'autorisation du ministre, qu'elles pourraient assumer une responsabilité de planification régionale. Les commissions de district d'aménagement furent néanmoins restructurées plus ou moins selon ce qu'avait proposé la **CUTER**. Le ministère des Municipalités, de la Culture et de l'Habitation leur accorda une subvention standardisée liée au nombre d'employés; les coûts résiduels furent financés en fonction de l'évaluation foncière dans le district. La participation municipale aux commissions de district d'aménagement demeura toutefois facultative. Aussi, les régions non incorporées à l'extérieur des municipalités étaient dorénavant réputées faire partie d'une nouvelle commission « temporaire » de district d'aménagement rural. Cette mesure visait à ce que toutes les régions non constituées en municipalités au Nouveau-Brunswick fassent partie d'une commission de district d'aménagement et que leurs activités soient financées en vertu du même modèle que les municipalités. L'intention était de créer éventuellement des commissions de district d'aménagement propres aux régions sur l'ensemble du territoire provincial, éliminant ainsi la nécessité d'une commission de district d'aménagement rural.

Le gouvernement provincial se montra plus favorable à la proposition de la **CUTER** concernant la création de la « communauté rurale » en tant que nouvelle forme de gouvernance locale. Il voyait là un moyen de faire avancer la planification et l'aménagement du territoire dans les régions non constituées en municipalités sans devoir s'attaquer à la question de la gouvernance locale et du financement des services locaux. En adoptant cette formule, les résidants des régions non

constituées en municipalités pourraient se rassembler et discuter de l'avenir de leur communauté sans devoir financer l'organisation et les opérations d'un gouvernement local. La première « communauté rurale » sous le modèle proposé par la **CUTER** – Beaubassin-Est – a été créée en consolidant six DSL situés à l'est de la ville de Shediac. Elle a été mise sur pied à titre de projet pilote afin de comprendre les défis rattachés à la mise en œuvre d'une telle forme de gouvernement local et de vérifier sa capacité à remplir le mandat qui lui était confié en matière de planification et d'aménagement du territoire. La création de la première « communauté rurale » fut accompagnée de la mise en place d'un nouvel instrument d'aménagement du territoire conçu à l'intention des petites collectivités, soit le « plan rural ». Ce plan réunissait dans un même document l'énoncé d'aménagement et les règlements de zonage. Ceci visait à répondre à un problème de plus en plus répandu au Nouveau-Brunswick en milieu rural, où on confondait souvent politique d'aménagement du territoire et règlement de zonage. Le « plan rural » convenait également aux plus petites municipalités aux prises avec des enjeux élémentaires de planification. C'était notamment le cas de plusieurs villages qui avaient aussi de faibles ressources.

En dernière analyse, seules quelques-unes des orientations stratégiques de la **CUTER** en matière de planification et d'aménagement du territoire furent adoptées ou mises en œuvre. Durant les années 1990, le gouvernement provincial consacra plutôt ses énergies aux projets de régionalisation dans les secteurs de la santé et de l'éducation. La planification et l'aménagement du territoire semblaient des questions trop complexes et trop controversées pour l'époque. Le changement de gouvernement, en 1999, signifiait que la réforme de gouvernance locale, y compris la planification et l'aménagement du territoire, devait encore attendre.

9.4 Initiatives post CUTER

Peu de temps après avoir été élu, en 1999, le nouveau gouvernement du premier ministre Bernard Lord fut confronté à des problèmes de gouvernance locale, dont l'absence de planification et d'aménagement du territoire. Il s'agissait des mêmes problèmes qu'avaient connus les gouvernements précédents depuis le milieu des années 1960. Le gouvernement Lord sentit le besoin de faire sa propre évaluation de la situation. Ainsi, il créa la **Table ronde de la ministre sur la gouvernance locale** qui remit son rapport en 2001. La **Table ronde** était composée de représentants d'associations municipales, des DSL, des commissions de district d'aménagement, des commissions de développement économique et des commissions de déchets solides. Elle réunissait également des ministres du Cabinet. Son mandat était assez large. Il portait sur la gouvernance locale de manière générale et non pas seulement sur la planification et l'aménagement du territoire. La **Table ronde** détermina assez rapidement que les enjeux entourant la planification et l'aménagement du territoire sont liés à des problèmes de gouvernance.

Comme la **CUTER**, la **Table ronde** conclut que, dans les régions non constituées en municipalités (suburbaines et rurales), le développement se poursuivait sans planification et contrôle adéquat, ce qui entraînait divers conflits en matière d'aménagement du territoire et des répercussions environnementales majeures. Conscient que ces questions n'avaient rien de neuf, la **Table ronde** était néanmoins de l'avis que *... le besoin de les aborder est devenu plus urgent.* Il soutenait également que *... puisque ces enjeux sont inter-reliés, il a été déterminé qu'ils devraient être abordés d'une manière intégrée, avec la participation d'intervenants clés. Ce faisant, on espérait que les recommandations formulées, que ce soit concernant la structure ou les finances, seraient complémentaires* (**Table ronde de la ministre sur la gouvernance locale,** 2001, p. 1).

Les délibérations de la **Table ronde** portèrent sur divers aspects de la gouvernance locale, mais plus spécialement sur la collaboration régionale, comme l'indique le titre de son rapport final. Néanmoins, elle n'arriva pas à proposer un modèle ou une structure régionale de services qui eût permis de solutionner l'épineuse question de la planification et de l'aménagement du territoire. Bien qu'elle estima que les plans locaux ou municipaux d'aménagement du territoire dans une même région ne devaient pas entrer en conflit les uns avec les autres et devaient s'inscrire dans une perspective régionale, elle ne crut pas bon de préconiser l'établissement de plan régionaux. Elle voyait la planification et l'aménagement du territoire comme assez peu contraignante. Elle les percevait comme un simple moyen de partager les coûts de certains services.

Avant de donner réponse au rapport de la **Table ronde** de la ministre sur la gouvernance locale, le gouvernement provincial décida de solliciter l'opinion des membres de l'Assemblée législative (MAL) et du grand public par le truchement d'un **Comité spécial de la gouvernance locale et de la collaboration régionale de l'Assemblée législative.** Créé en décembre 2001 et comptant des élus de tous les partis politiques,

le comité fut investi de la responsabilité de mener une consultation publique sur un large éventail de questions soulevées par la **Table ronde**. Dans son rapport final, déposé en janvier 2003, le comité spécial s'attarda à des questions que la **Table ronde** avait plus ou moins escamotées. Il souligna, entre autres, que bon nombre des problèmes socio-économiques et environnementaux auxquels la province est confrontée s'expliquent non seulement par l'absence de planification dans les régions non constituées en municipalités, mais également par le manque de plans à l'échelle régionale et provinciale. Le rapport souligna:

> ... les *coûts occasionnés au public sur les plans social, économique et environnemental suite au manque de planification au niveau local dans les secteurs non constitués en municipalités sont aussi dus à un manque de planification aux paliers provincial et régional.* De plus, le rapport suggéra qu'une ... *politique d'aménagement provinciale globale et intégrée devrait être élaborée afin de fixer les objectifs à atteindre par le gouvernement provincial, les municipalités et les districts de services locaux en vue de bâtir des collectivités urbaines et des collectivités rurales durables* (**Gouvernance locale et collaboration régionale pour le Nouveau-Brunswick**, 2003, p. 21).

Il articula sa conception d'une politique de planification provinciale et régionale de la façon suivante.

> *Une politique d'aménagement provinciale devrait se limiter à la formulation des objectifs globaux à atteindre. Un outil d'aménagement régional permettrait aux districts de services locaux et aux municipalités de chaque région d'élaborer un plan pour leur région afin de répondre à leurs besoins et à leurs intérêts communs et contradictoires, tout en atteignant les objectifs provinciaux en matière d'aménagement. Un plan régional guiderait aussi l'établissement et la révision des plans locaux d'aménagement du territoire de sorte à répondre aux besoins et aux intérêts de chaque collectivité, tout en répondant aux besoins et aux intérêts collectifs de toutes les collectivités de la région* (2003, p. 22).

Bien que le gouvernement Lord se soit prononcé en faveur de l'orientation décrite dans le rapport du **Comité spécial,** en ce qui touche la planification et l'aménagement du territoire provincial et régional, il adopta peu de mesure à cet effet. À l'instar des gouvernements précédents, il fut réticent à s'attaquer aux vieilles questions de gouvernance locale. Non seulement les DSL furent-ils maintenus, mais la stature des « communautés rurales » fut renforcée, lui donnant le rang de gouvernement municipal. Il en résulta une augmentation du nombre de petits gouvernements locaux sans encadrement régional, ce qui devait rendre la planification provinciale et régionale encore plus difficile.

Même si des pas importants ont été franchis en matière de planification et d'aménagement du territoire à l'échelle locale ou de chaque municipalité depuis le dépôt du rapport de la **CUTER** au début des années 1990, peu de progrès ont été réalisés dans le domaine de la planification provinciale et régionale. Quoique les efforts se poursuivent dans l'élaboration d'énoncés provinciaux en rapport à certains secteurs d'activités, aucune politique ou structure importante n'a été mise en place pour répondre aux besoins de planification et d'aménagement du territoire à l'échelle régionale. Les collectivités continuent de planifier de manière isolée les unes des autres à l'intérieur d'une même région.

9.5 Franchir la prochaine étape

L'évaluation, présentée ci-dessus, de la législation néo-brunswickoise ainsi que des études antérieures, indique qu'un travail important a été fait en matière de planification et d'aménagement du territoire. Les éléments constitutifs d'une structure et d'un processus modernes de planification provinciale et régionale sont déjà en place ou ont été proposés au cours des dernières années. On s'entend généralement pour dire que la province a un rôle important à jouer en préparant des énoncés de politiques provinciales susceptibles de guider le développement de plans régionaux et locaux. Par ailleurs, les DSR, tels qu'ils sont proposés dans le chapitre 8 du présent rapport, offrent un cadre organisationnel et de gestion d'une planification régionale intégrée (inter-sectorielle et inter-municipale). Formés de représentants élus, les conseils de DSR pourront adopter des plans régionaux de la même manière que les conseils municipaux adoptent des plans locaux. Ils pourront aussi être tenus imputables de la mise en œuvre de ces plans.

À l'échelle provinciale

La *Loi sur l'urbanisme*, dans sa forme actuelle, permet au gouvernement provincial de préparer et d'adopter des énoncés de politiques provinciales. Leur élaboration devrait être entreprise et complétée

sans plus tarder. Ces énoncés devraient traiter des sujets suivants et se refléter dans les plans stratégiques régionaux et les plans locaux :

- logement – logement abordable, projets de développement privés tels que parcs de maisons préfabriquées, condominiums, etc.,
- étalement urbain – aménagement en périphérie des municipalités urbaines,
- usages industriels des terres,
- infrastructures et sites de loisirs régionaux,
- usage public des terres de la Couronne,
- protection des régions côtières, des marais, des îles et des rivières,
- protection des bassins hydrographiques,
- lieux culturels et patrimoniaux,
- plaines d'inondation et autres lieux naturels à utilisation limitée,
- régions potentiellement à risque telles que les corridors de transport, les sites d'enfouissement abandonnés, les terres contaminées, les barrages, l'utilisation de matières dangereuses, etc.,
- ressources minérales, y compris la tourbe, les granulés et les gisements minéraux,
- protection des cours d'eau,
- ressources en eau potable,
- élimination des eaux usées,
- élimination et récupération des déchets solides,
- transport et réseaux ferroviaires,
- développement des aéroports,
- système de transport maritime,
- énergie et réseaux de télécommunication,
- emplacement des grands services publics - éducation, santé, justice,
- emplacement des grandes infrastructures publiques,
- autres questions jugées nécessaires par le ministre.

À l'échelle provinciale, de tels énoncés devraient être adoptés sous forme de règlements dont l'application se ferait au moyen de plans stratégiques régionaux (PSR comme il est proposé dans le chapitre 8) et de plans locaux. Le tout sous la responsabilité d'un ministre. Dans le contexte actuel du Nouveau-Brunswick et compte tenu de la nomenclature ministérielle, la responsabilité pour la mise en œuvre et le suivi de ces plans appartiendrait logiquement au ministère des Gouvernements locaux. Il s'agit présentement du ministère qui fait le lien entre les diverses municipalités (leurs associations) et le gouvernement provincial. Selon notre proposition, ce ministère ferait aussi le lien entre la province et les DSR. La recommandation 78 du chapitre 11, qui préconise l'intégration de la *Loi sur les municipalités* et de la *Loi sur l'urbanisme*, va aussi dans le sens d'une consolidation des responsabilités touchant les gouvernements locaux au sein d'un seul ministère.

Cela étant dit, l'élaboration des plans et politiques de planification et d'aménagement du territoire, de par sa nature, exige l'apport de multiples agences et ministères gouvernementaux. Il en va de même de leur mise en œuvre. C'est pourquoi nous proposons la création d'un mécanisme supérieur de coordination à l'échelle provinciale, soit un « comité interministériel permanent de sous-ministres sur la planification et l'aménagement du territoire ». Un tel mécanisme permettrait de surmonter la fragmentation et le manque de coordination qui caractérisent la prise de décision provinciale en matière de planification et d'aménagement du territoire. Pour éviter les conflits d'intérêt et assurer des décisions objectives, nous proposons que le comité en question soit présidé par le Secrétariat du Cabinet, plutôt que par le ministère des Gouvernements locaux.

Recommandation 33

Il est recommandé que, conformément à la *Loi sur l'urbanisme*, des lignes directrices provinciales en matière de planification et d'aménagement du territoire soient établies sous forme d'énoncés de politiques, lesquels seraient intégrés et appliqués dans des plans stratégiques régionaux et des plans locaux. Il est aussi recommandé que le gouvernement provincial établisse un calendrier ferme visant l'adoption de tels énoncés.

Recommandation 34

Il est recommandé qu'un « comité permanent interministériel de sous-ministres sur la planification et l'aménagement du territoire » soit établi afin d'assurer la coordination et l'intégration de l'élaboration et de la mise en œuvre des énoncés de politiques provinciales en matière de planification et d'aménagement du territoire.

À l'échelle régionale

Comme il est décrit au chapitre 8 du présent rapport, les DSR auront le mandat d'élaborer et de mettre en œuvre des plans stratégiques régionaux (PSR). Ils devront posséder les ressources pour le faire. Ces plans régionaux devront traiter d'aménagement du territoire, mais aussi du développement social, culturel, économique et physique de la région. Ils pourraient être autorisés sous la rubrique « plan régional » de la *Loi* actuelle. Nous croyons cependant qu'il serait souhaitable que la *Loi* soit légèrement amendée de manière à reconnaître formellement le PSR en tant qu'instrument amélioré de planification régionale et pour en préciser le contenu et l'agencement.

Des modifications mineures à la *Loi* seront sans doute aussi nécessaires afin de tenir compte du changement de vocabulaire et pour prévoir une procédure d'approbation des plans locaux et régionaux. Enfin, la *Loi* devra être amendée afin de prévoir le transfert de la responsabilité de l'élaboration des PSR du gouvernement provincial aux DSR. Il s'agit là d'une autre mesure de décentralisation de la prise de décision vers les régions et vers les gouvernements locaux.

Comme nous l'avons déjà souligné, le PSR n'est pas uniquement un plan d'aménagement du territoire. Il doit être exhaustif et global. Cela n'exclut pas qu'il puisse aussi être stratégique ou cibler des domaines prioritaires en vue d'interventions précises. Il doit intégrer les considérations relevant du développement économique et de la gestion des ressources. Tel que nous l'envisageons, le PSR aurait pour objectifs:

- d'identifier et d'expliquer les caractéristiques socio-économiques et environnementales de la région;
- d'identifier pour la région une stratégie de développement social et économique selon les principes du développement durable;
- d'engendrer un consensus régional entre les municipalités, les partenaires communautaires, les ministères et les institutions;
- de planifier et de coordonner les principaux usages des terres et des activités connexes dans la région;
- de fournir un plan de mise en œuvre pour atteindre les objectifs mentionnés.

Les PSR suivraient un agencement commun et feraient généralement état des sujets suivants :

- les caractéristiques générales de la région, notamment les données socio-économiques et biophysiques telles que les tendances démographiques, les ménages, l'éducation, les profils d'emploi, le revenu, les liens géologiques inter-régionaux, le climat, la topographie, l'hydrographie, la végétation, etc.;
- les politiques touchant l'utilisation des terres dans la région; a) désignation des frontières d'aménagement urbain et rural et emplacement proposé des secteurs résidentiels, commerciaux et des services selon des principes de développement durable, b) désignation des terres agricoles et des ressources minières telles que la tourbe, les granulés, le gravier et le sable ainsi que des politiques concernant leurs usages actuels et potentiels, c) désignation des sites naturels environnementaux qui requièrent protection et gestion, y compris les régions côtières, les terres humides, les îles, les rivières et les sites éco-touristiques qui renferment des aspects écologiques particuliers et qui sont réputés environnements fragiles, d) désignation des zones à risque telles que les plaines d'inondation et les sites de glissements de terrain potentiels qui deviennent un problème environnemental et de sécurité publique pour la région ou la province, e) utilisation potentielle des terres de la Couronne dans la région. (Note - de telles politiques tiendraient compte des obligations contractuelles provinciales déjà prises en ce qui concerne les usages des terres de la Couronne);
- les politiques relatives aux sources d'eau - protection des sources d'eau potable, tant les eaux de surface et les champs de captage que les systèmes de distribution d'eau;
- les politiques relatives à l'élimination des déchets, ce qui inclut les réseaux d'assainissement, l'élimination des déchets solides, le recyclage, la récupération, les cimetières de voitures, les matières dangereuses, etc.;
- les politiques relatives aux infrastructures de transport, de communication et d'énergie incluant a) les réseaux routiers inter-municipaux et inter-régionaux, le transport en commun, les véhicules commerciaux et le camionnage, le transport ferroviaire, b) les réseaux de transport aérien et maritime, notamment les installations d'accostage et l'aménagement des aéroports, c) les réseaux d'énergie et de télécommunications et les infrastructures de transmission;
- les politiques relatives à la protection du patrimoine - désignation et protection des sites culturels et patrimoniaux dans la région;
- les politiques relatives aux sites et aux infrastructures principaux en matière de loisirs - désignation d'infrastructures régionales de loisirs, de sites récréatifs, de parcs, de pistes cyclables et pédestres, de sentiers de motoneige, de marinas et terrains de camping;

- autres questions jugées nécessaires par le ministre.

Les PSR, lorsque complétés, devraient influencer l'emplacement des installations et des infrastructures provinciales et fédérales dans le domaine des soins de santé, des services sociaux, de l'enseignement secondaire, de l'enseignement post-secondaire, ainsi que les installations touristiques, culturelles et récréatives. Le financement futur des installations par les gouvernements fédéral et provincial devrait aussi tenir compte de cette planification.

Il est prévu que la participation des municipalités au PSR soit obligatoire. Par le biais de leur représentation au conseil de direction du DSR, les municipalités approuveront le PSR et son financement. Sans exiger une approbation provinciale formelle, le PSR devra être conforme aux énoncés provinciaux en matière de planification et d'aménagement du territoire. Il pourra, néanmoins, faire état de directives et de politiques plus détaillées (p. ex., en matière d'utilisation des terres), adaptées aux besoins précis ou uniques de la région. Advenant que le gouvernement provincial ou les municipalités ne pourraient s'entendre sur le contenu ou la conformité du plan, un mécanisme de règlement des différends sera offert (voir le chapitre 12 concernant ce mécanisme).

L'élaboration du PSR devra être complétée dans une période de trois à cinq ans suivant l'établissement du DSR (voir le chapitre 8). Une révision du PSR est prévue tous les cinq ans. Toute proposition de modification à l'intérieur de la période de cinq ans devra faire l'objet d'audiences publiques.

Comme le suggérait la **CUTER** (1993), des dispositions devront être prises afin de permettre les « plans spécialisés » relatifs à une région ou plusieurs régions. Nous pensons ici à des plans pointus touchant les bassins hydrographiques ou les zones côtières. Les PSR tiendraient compte de tels plans spéciaux.

Recommandation 35

Il est recommandé que la *Loi sur l'urbanisme* soit modifiée pour définir le « plan stratégique régional » et le reconnaître officiellement comme instrument amélioré de planification et d'aménagement du territoire.

Recommandation 36

Il est recommandé que la *Loi sur l'urbanisme* soit également modifiée pour transférer la responsabilité de la préparation et de l'administration des plans stratégiques régionaux de la province aux districts de services régionaux.

Recommandation 37

Il est recommandé que des dispositions soient prises afin de permettre la participation du public au stade de l'élaboration du plan stratégique régional initial dans chaque région. La participation publique pourra se faire au moyen de comités du conseil du district de services régionaux ou au moyen de réunions ouvertes au public.

Recommandation 38

Il est recommandé que le plan stratégique régional soit formellement révisé tous les cinq ans et qu'un mécanisme permettant la participation du public, par un processus d'audience, soit prévu dans le cas d'une demande de modification du plan au cours de la période de cinq ans.

À l'échelle locale

Les gouvernements municipaux pourront, quant à eux, continuer d'adopter des plans locaux qui devront cependant être soumis à l'approbation du DSR afin d'en assurer la conformité avec les PSR. En ce qui touche plus spécifiquement les services locaux (par opposition aux services régionaux) de planification, la municipalité devra décider si elles souhaitent les obtenir du DSR, d'une autre municipalité, en contractant avec le secteur privé ou en se dotant de ses propres services. Peu importe la méthode choisie, le coût des services de planification et d'aménagement locaux sera assumé par la municipalité.

La révision en profondeur du système de planification et d'aménagement du territoire dans la province soulève la question de la reconnaissance et de l'accréditation du personnel en planification. Une loi prévoyant l'accréditation des urbanistes pourrait être envisagée. Dans la mesure du possible, les postes de planificateurs (urbanistes) au sein du gouvernement provincial, des districts de services régionaux et des municipalités devraient être comblés par des professionnels reconnus et accrédités.

On devrait aussi profiter de cette refonte de la planification pour simplifier la gestion des plans locaux d'aménagement du territoire en autorisant les «agents d'aménagement» locaux à approuver toute dérogation mineure. Dans le cas où une dérogation mineure serait rejetée par l'« agent d'aménagement», il serait possible d'en appeler de la décision auprès du comité consultatif de planification local (CCP). La décision du comité serait finale et ne pourrait être objet d'appel. La pratique actuelle qui veut que seul un membre de la commission régionale d'urbanisme ou du comité consultatif de planification locale puisse prendre une décision touchant les dérogations mineures s'avère peu efficace. Elle requiert trop de temps et empêche les membres de la commission régionale d'urbanisme ou du CCP de jouer leur rôle, qui en est un de politique.

Les CCP doivent se soucier de dérogations importantes touchant les règlements, notamment celles qui concernent les usages similaires ou compatibles, les usages non conformes et les usages temporaires. Afin de faciliter l'accès aux services locaux de planification et d'aménagement du territoire, la province et les municipalités devraient examiner la possibilité d'établir un « guichet unique » regroupant toutes les agences livrant des permis. Les demandes de permis de développement pourraient alors être traitées de façon plus expéditive.

Recommandation 39

Il est recommandé que la gestion des plans municipaux de planification et d'aménagement du territoire soit simplifiée en autorisant les « agents d'aménagement » à approuver les demandes de dérogations mineures. Il est également recommandé que, dans les cas où une dérogation mineure est rejetée par l'« agent d'aménagement», un appel de la décision puisse être logé auprès du comité consultatif de planification local au cours d'une séance publique, et que la décision du comité soit finale.

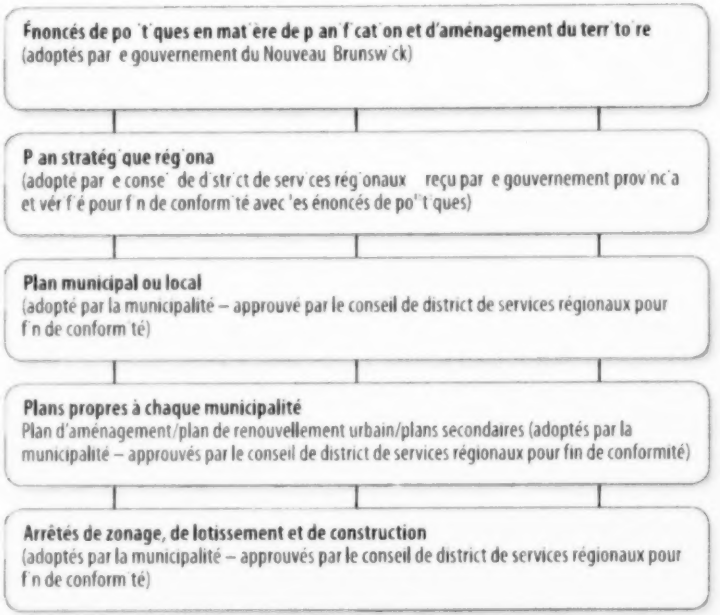
Recommandation 40

Il est recommandé qu'une loi provinciale prévoyant la reconnaissance professionnelle et l'accréditation des urbanistes soit envisagée et, qu'à terme, les postes d'urbanistes au sein du gouvernement provincial, des districts de services régionaux et des municipalités soient comblés par des urbanistes professionnels reconnus.

En résumé

Nos propositions de réorganisation de la fonction de planification, à partir du gouvernement provincial jusqu'aux gouvernements locaux, auraient pour effet d'établir une hiérarchie dans les énoncés et les plans de planification et d'aménagement du territoire. Chaque plan devrait se conformer à un plan supérieur. Cette hiérarchie est illustrée graphiquement dans la figure 1.

Figure 1 : Hiérarchie des règlements ou des arrêtés de planification et d'aménagement du territoire, et autorité d'approbation



De manière générale, l'orientation proposée dans le présent rapport en ce qui a trait à la planification et à l'aménagement de territoire est conforme à celle préconisée par la CUTER en 1993. Toutefois, alors que la CUTER s'était préoccupée principalement d'aménagement du territoire dans les régions rurales, nous nous intéressons à la planification dans son sens le plus large, soit comme fonction essentielle de la gestion municipale. Les solutions que nous préconisons sont partie intégrale d'une nouvelle structure de gouvernance locale. Elles visent à établir la planification et l'aménagement du territoire

comme fonction prioritaire du gouvernement local et en fait la base sur laquelle seront prises la plupart des décisions. Il importe de souligner que plusieurs de ces solutions ne sont pas applicables dans les conditions actuelles, étant donné le manque de conseil municipal élu dans une grande partie de la province et l'absence d'une structure régionale de prestation de services.

Certains changements que nous proposons peuvent être mis en œuvre sous l'autorité de la *Loi* actuelle. D'autres exigeraient des amendements mineurs à la *Loi*. Dans l'immédiat, le gouvernement devrait effectuer uniquement les amendements essentiels à la mise en œuvre des changements les plus urgents proposés dans ce rapport. Toutefois, cela ne signifie pas que la *Loi sur l'urbanisme* ne doit pas être révisée et modernisée. Elle existe depuis plus de 35 ans et la philosophie sur laquelle elle s'appuie a sans doute besoin d'être repensée. Cela devrait faire partie d'une révision plus exhaustive de l'encadrement législatif de la gouvernance locale dans la province. Comme indiqué au chapitre 11, les dispositions de la *Loi sur l'urbanisme* devraient s'intégrer étroitement à une nouvelle loi sur la gouvernance locale.

Aperçu

Chapitre 10

Vers une plus grande autonomie fiscale pour les gouvernements locaux

10.1 Caractère changeant des gouvernements locaux 137
10.2 Rétrospective des accords fiscaux municipaux 138
Politiques d'impôt foncier 138
Transferts de fonds provinciaux aux municipalités 139
Prélèvement du taux de 65 cents 140
10.3 Au sujet du régime fiscal actuel 140
10.4 Principes clés et considérations systémiques 141
Prémisse de base du programme de Chances égales pour tous 142
Autonomie locale 142
Partage de champs de taxation et espace fiscal 142
Stabilité et prévisibilité 142
Traitement uniforme de l'impôt foncier 142
Imputabilité et transparence 143
10.5 Principales caractéristiques de la nouvelle approche 143
Suppression de la subvention inconditionnelle 143
Transfert d'espace fiscal 143
Règles entourant la taxation et décisions locales en la matière 145
Nouveaux règlements et calcul des paiements de péréquation 146
Maintien de l'actuel processus d'évaluation foncière 148
Continuité du niveau de financement 149
Lien avec la régionalisation des services 151
Correspondance du taux d'impôt et du niveau de services 151
Financement des services dans les anciens districts de services locaux 152
Application uniforme de l'impôt foncier 152
Services d'entretien des routes dans les anciens districts de services locaux . . . 153
Services de police dans les anciens districts de services locaux 153
10.6 Implications financières du régime fiscal proposé 154
10.7 Sujets afférents 154
Propriétés résidentielles non occupées par le propriétaire (appartements) . . 154
Logement abordable 155
Renouvellement des infrastructures 155
Autres recettes fiscales 156
Immeubles en copropriété 156
Logements attenants 157
Exigences de la Corporation de financement des municipalités du Nouveau-Brunswick 157
Délestage de certaines responsabilités 157
Partage des recettes de développement industriel et commercial 158
Terres agricoles et forêts 158
10.8 Une approche intégrée 158
Éléments à prendre en compte pour la transition 160
En résumé 160
Annexes
Annexe 1 : Part de la subvention inconditionnelle dans le budget total des municipalités, des districts de services locaux et des communautés rurales 161

Chapitre 10

Vers une plus grande autonomie fiscale pour les gouvernements locaux

Les gouvernements locaux doivent être constitués de manière qu'ils aient la capacité de mener à bien le mandat qui leur est prescrit par la loi et qu'ils disposent d'une souplesse administrative suffisante pour répondre efficacement et en temps opportun aux conditions changeantes de leur environnement. Il faut aussi qu'ils aient accès aux ressources financières nécessaires pour assumer leurs responsabilités et qu'ils rendent des comptes aux contribuables locaux pour les décisions qu'ils sont appelés à prendre.

10.1 Caractère changeant des gouvernements locaux

Les municipalités, en tant que gouvernement, doivent disposer de l'organisation et des ressources correspondant à leur mandat sur la scène locale. À titre d'institutions démocratiques dûment élues, possédant des pouvoirs de taxation et une autorité législative (arrêté municipal), elles jouent un rôle toujours plus important à l'échelle locale dans un environnement de mondialisation croissante. Le niveau et la qualité des services offerts en matière de loisirs, de protection contre les incendies, de protection des systèmes d'approvisionnement public en eau potable et de protection policière affectent la qualité de vie dans chaque collectivité. Or, la qualité de vie locale influe directement sur l'attrait de la province en tant que milieu de travail et d'investissement, et ce, au même titre que les politiques provinciales. Un gouvernement local compétent et efficace constitue par conséquent un élément clé d'une province autosuffisante.

Le mode de financement des gouvernements et services locaux influence directement la responsabilité politique et la reddition de compte à l'échelle locale. Il a également un effet sur l'autonomie des gouvernements locaux. Par conséquent, les questions de fiscalité municipale ne doivent et ne peuvent être considérées de façon isolée. Elles doivent être envisagées avec attention et évoquées dans un contexte organisationnel et structurel plus large, comprenant la nature du mandat des gouvernements locaux. Les champs fiscaux attribués aux municipalités, la façon de partager les recettes fiscales avec la province et le mode de transferts provinciaux pour la prestation de

services purement locaux ont des incidences à l'égard du rôle des gouvernements locaux, de leur autonomie et de leur imputabilité.

10.2 Rétrospective des accords fiscaux municipaux

Les éléments clés des accords fiscaux municipaux actuels ont été mis en place en 1966 avec la mise en œuvre du programme de Chances égales pour tous. De façon générale, ils reflètent la redistribution des responsabilités entre la province et les gouvernements municipaux qui eut lieu à cette époque. Le gouvernement provincial devenait alors principalement responsable des services à l'égard de la population et assurait, de ce fait, la prestation et le financement des services de santé, d'éducation, de justice et sociaux ; tandis que les gouvernements locaux assuraient les services plus directement liés aux biens fonciers. Par conséquent, les municipalités du NouveauBrunswick s'appuient sur les recettes des impôts fonciers comme principale source de revenu pour financer leurs opérations générales et les services locaux.

De son côté, le gouvernement provincial dépend principalement de la taxe de vente harmonisée (TVH), de l'impôt sur le revenu et des transferts de fonds du gouvernement fédéral pour le financement des services qu'il assure. Bien que les gouvernements locaux n'aient pas directement accès aux recettes de la taxe de vente et de l'impôt sur le revenu, ils bénéficient de transferts provinciaux qui reposent eux-mêmes sur ces recettes. Toutefois, il est également important de souligner que le gouvernement provincial occupe une partie du champ d'impôt foncier, alors que dans toutes les autres provinces, à l'exception de l'Île-du-Prince-Édouard, ce champ d'impôt revient exclusivement aux gouvernements municipaux. L'occupation par la province d'une partie du champ de l'impôt foncier se justifiait, à l'origine, dans la mesure où les domaines de responsabilité du gouvernement provincial nécessitaient un financement supérieur à celui obtenu de ses propres sources de financement et dans la mesure où il lui incombait également de fournir et de financer des services de type municipal dans les districts de services locaux (DSL).

Depuis 1966, ces accords ont été soumis à diverses influences. D'une part, le partage des responsabilités entre la province et les gouvernements locaux ne s'est pas avéré aussi clair et étanche que prévu. Les gouvernements locaux ont pris (volontairement ou non), au fil du temps, davantage de responsabilités en matière de services à la population (p. ex., services de transport en commun, culturels et de loisirs). D'autre part, à l'échelle provinciale, le gouvernement a accru de façon importante sa capacité à générer des recettes à partir de ses propres sources de revenu (en dehors des impôts fonciers). Par conséquent, la situation a évolué de telle manière que pour les gouvernements locaux, les recettes des impôts fonciers, telles qu'elles sont actuellement partagées, ne sont pas suffisantes pour répondre à leurs besoins accrus en matière de dépenses. C'est pourquoi, ils demandent des transferts de fonds provinciaux plus importants ou un accès à d'autres recettes fiscales, voire les deux. Les recettes non fiscales (issues de la vente de services, des droits de permis, des loyers, etc.), bien qu'importantes, ne sont pas considérées comme une solution adaptée au manque de ressources financières des municipalités, même si les frais d'utilisation pourraient possiblement être appliqués de manière plus étendue dans de nombreux cas. Enfin, pour le gouvernement provincial, la part de ses dépenses totales qui est couverte par les recettes de l'impôt foncier va toujours en diminuant.

Pour toutes ces raisons, il est donc temps de réorganiser les accords fiscaux de façon à mieux refléter les besoins en matière de dépenses et les capacités fiscales des gouvernements locaux actuels, mais aussi afin d'améliorer la transparence et l'imputabilité tant à l'échelle locale que provinciale. Cependant, avant de proposer un tel ré-aménagement du régime fiscal, il est important d'examiner plus en détail le régime fiscal actuel et de récapituler ce que nous avons appris des précédentes analyses et entendu des personnes qui nous ont fait connaître leur point de vue sur les changements à considérer.

Politiques d'impôt foncier

Au Nouveau-Brunswick, non seulement les gouvernements provincial et municipaux occupent chacune part du champ d'imposition foncier, mais les biens fonciers sont imposés différemment selon qu'on se trouve dans une municipalité ou dans un DSL.

Le gouvernement provincial taxe les biens fonciers à un taux de 1,50 $ par tranche de 100 $ d'évaluation. Cet impôt sert au financement par la province de services sociaux (comme l'éducation et la santé) offerts à la population. Toutefois, dans les faits, dans la mesure où les propriétés résidentielles habitées par le propriétaire reçoivent un crédit équivalent à l'impôt provincial (crédit d'impôt provincial applicable aux résidences), de telles propriétés ne sont pas soumises à l'impôt foncier provincial. En effet, seules les propriétés résidentielles non occupées par le propriétaire (appartements, etc.) sont assujetties au plein taux d'imposition provincial de 1,50 $.

Dans les municipalités, outre l'impôt provincial sur les propriétés résidentielles non habitées par le propriétaire, les propriétés résidentielles (habitées ou non par le propriétaire) sont également soumises à un taux d'impôt foncier local ou municipal établi par les gouvernements locaux pour financer la prestation des services locaux. En 2008, le taux d'imposition local moyen des biens résidentiels était de 1,51 $ par tranche de 100 $ d'évaluation.

Par ailleurs, à l'extérieur d'une municipalité, c'est-à-dire dans les districts de services locaux (DSL) et les communautés rurales, les biens résidentiels d'un propriétaire-occupant sont assujettis à un taux spécial de 0,65 $ par tranche de 100 $ d'évaluation. Ce taux, établi par la loi, s'applique afin de couvrir le coût des services de type municipal, notamment les services policiers et routiers qui sont offerts par la province dans ces collectivités. De plus, le ministre peut mettre en place un taux d'impôt foncier local à la demande des résidants afin de couvrir le coût de services strictement locaux comme l'éclairage des rues ou les services de loisirs. Dans les DSL, le taux d'imposition local moyen des biens résidentiels en 2008 est de 0,28 $ par tranche de 100 $ d'évaluation.

Au niveau provincial, les biens non résidentiels (c.-à-d. commerciaux) sont actuellement imposés au taux de 2,25 $ par tranche de 100 $ d'évaluation. De plus, tous les gouvernements municipaux imposent ces biens à 1,5 fois le taux résidentiel correspondant. En 2008, les biens non résidentiels sont imposés à un taux moyen de 2,27 $ par tranche de 100 $ d'évaluation dans les municipalités. Dans les régions non incorporées ou DSL, la même catégorie de propriétés non résidentielles est imposée à un taux local moyen de 0,42 $ par tranche de 100 $ d'évaluation.

La différence de traitement de l'impôt foncier pour certaines catégories de propriétés, les inégalités fiscales entre certaines propriétés dans les régions non incorporées et les taux d'imposition appliqués sont autant d'enjeux qui demandent d'être étudiés avec attention.

Transferts de fonds provinciaux aux municipalités

Dans les municipalités, les recettes provenant des impôts fonciers sont déterminées par deux facteurs : l'évaluation foncière et le taux d'impôt foncier local. L'évaluation foncière est effectuée par Services Nouveau-Brunswick (SNB) sur la base de la valeur marchande des propriétés dans chaque collectivité. Le conseil élu dans chaque municipalité établit le taux d'impôt foncier à appliquer aux propriétés évaluées selon les besoins et les attentes en matière de services locaux. Un transfert provincial inconditionnel de fonds s'ajoute aux revenus municipaux provenant des impôts fonciers.

Au fil des années, de nombreux efforts ont été déployés pour mettre en place un mécanisme de transfert inconditionnel du gouvernement provincial aux municipalités qui soit équitable, génère un financement adequat, stable et prévisible, et respecte les principes reconnus de finances publiques. En collaboration avec leurs homologues municipaux, les gouvernements provinciaux successifs ont tenté en vain d'élaborer un mécanisme de transfert acceptable à tous. En pratique, ces transferts ont été largement critiqués à l'échelle locale. On leur reproche de créer des gagnants et des perdants, de générer un niveau de financement inadéquat, d'être arbitraires ou d'ignorer les réalités financières et opérationnelles des municipalités. Il est intéressant de constater que les paiements de transfert de cette nature sont également fustigés dans Mintz & Roberts, **Running on Empty: A Proposal to Improve Cities Finances** (2006, p. 6), dans la mesure où ils compromettent une reddition de comptes véritable de la part des gouvernements locaux.

Au Nouveau-Brunswick, le grand nombre de municipalités complique davantage la question du niveau de financement provincial et du mode de calcul de ce transfert. En effet, avec 101 municipalités, dont la population varie de quelques centaines à 70 000 habitants, rivalisant pour obtenir des fonds d'une même source, il est pratiquement impossible de construire un mécanisme de transfert viable. Face à l'opposition et aux critiques des municipalités, la formule de transfert a été récemment abandonnée en faveur d'allocations municipales annuelles. Ces allocations reposent essentiellement sur les niveaux de financement de l'année précédente avec léger ajustement inflationniste. Dans les faits, pour des considérations politiques et pratiques, la stabilité et la prévisibilité des transferts ont pris le pas sur les principes de finances publiques. Malheureusement, la dépendance des municipalités à l'égard de tels fonds, qu'il s'agisse d'un financement annuel ou pluriannuel, rend difficile toute planification à long terme à l'échelle municipale.

La réduction, par mesure d'économie budgétaire, de l'enveloppe globale de transferts inconditionnels aux municipalités par les gouvernements provinciaux ne fait qu'ajouter à la discorde à ce chapitre. En effet, toute réduction des transferts provinciaux conduit généralement à une

hausse équivalente du taux d'imposition des propriétés foncières ou à une baisse du niveau de services à l'échelle municipale.

La part des revenus municipaux que représentent les subventions inconditionnelles varie selon les municipalités, allant de moins de un pour cent du budget total à Florenceville à 35 p. 100 à Saint-Léolin (2008). Dans l'ensemble, ces subventions représentent en moyenne 11 p. 100 des revenus municipaux, excluant les recettes provenant des services d'eau et d'égoûts, le reste provenant des impôts sur la propriété foncière (78 p. 100) et des recettes non fiscales (11 p. 100). L'annexe 1 du présent chapitre montre la valeur réelle des subventions inconditionnelles accordées aux municipalités existantes.

La valeur de ces transferts, ainsi que leur objectif et la façon dont ils sont déterminés, constituent des enjeux fort importants tant pour les municipalités que pour le gouvernement provincial.

Prélèvement du taux de 65 cents

Le gouvernement provincial prélève un taux d'imposition de base de 65 cents sur les propriétés résidentielles habitées par le propriétaire dans tous les DSL afin de contribuer au financement des services de voirie, de police et de contrôle des chiens. Le niveau de prélèvement est cependant insuffisant pour couvrir tous les frais des services en question, ce qui est une pomme de discorde. Le taux d'imposition provincial destiné à couvrir le coût des services locaux en question n'a pas été ajusté depuis 1984. Malgré des revenus provinciaux plus élevés découlant de la hausse de la valeur des biens fonciers, le Bureau du contrôleur (**Review of Provincially Provided Local Services in Local Service Districts,** 2008) estime qu'en 2008, il y a une différence d'environ 55 millions de dollars entre le montant de recettes obtenus grâce au taux de 65 cents et le coût réel des services locaux offerts par le gouvernement provincial dans les DSL. Le « problème des 65 cents » dans les DSL est un enjeu de longue date qui doit être réglé.

10.3 Au sujet du régime fiscal actuel

Le présent régime fiscal des gouvernements locaux fait l'objet de nombreuses critiques. On lui reproche son application différente à l'intérieur et à l'extérieur des municipalités, son accent sur la taxation foncière, son incapacité à répondre aux besoins de dépenses des gouvernements locaux, son caractère arbitraire et inéquitable (en ce qui touche la subvention inconditionnelle), son manque de transparence et d'imputabilité. Dans les pages qui suivent, afin de répondre à ces critiques et pour nous aider à comprendre à quoi devrait ressembler le régime fiscal de l'avenir, nous passons en revue les recommandations formulées à ce sujet dans le cadre d'études antérieures ainsi que les observations présentées au commissaire dans le cours du présent examen.

En examinant les nombreuses études provinciales sur la gouvernance locale effectuées au Nouveau-Brunswick entre 1972 et 2003, il est frappant de constater le peu d'attention portée aux questions d'organisation et de structure des gouvernements locaux. En effet, sauf dans Allen (1976) et **CLURE** (1993), la question du nombre, de la taille et du mode de fonctionnement des administrations locales a été pratiquement ignorée. Ce qui a retenu l'attention, ce sont les questions de financement et spécialement les subventions inconditionnelles du gouvernement provincial de même que le financement des services dans les DSL. Ces questions furent abordées sans égard aux problèmes posés par le nombre d'entités municipales ou par leur taille. Ainsi, Allen (1972) s'est penché sur le financement des services locaux dans les régions non incorporées, Kitchen & Slack (1996) sur la formule de subvention inconditionnelle, et la **Table ronde de la ministre sur la gouvernance locale** (2001) sur l'accès des gouvernements locaux à des sources de revenus autres que les impôts fonciers. Au centre de toutes les préoccupations exprimées en matière de financement se trouvait immanquablement la formule de subvention inconditionnelle.

Bien qu'aucun consensus clair ne soit apparu sur le régime fiscal municipal préféré, le rapport de la **Table ronde de la ministre sur la gouvernance locale** (2001) a formulé certains grands principes qui, selon elle, devraient guider le financement des municipalités. Ces principes, qui touchent principalement la subvention inconditionnelle, se résument comme suit.

Imputabilité - Le mécanisme de transfert doit favoriser l'imputabilité envers les contribuables des gouvernements impliqués à l'échelle provinciale et locale.

Équité - Les administrations locales ayant des responsabilités similaires doivent être traitées de la même manière. L'équité ne signifie pas égalité du traitement, mais plutôt justesse.

Autonomie fiscale - S'entend de la capacité d'une administration locale à satisfaire ses obligations financières grâce à ses propres sources de revenu.

Flexibilité - Le mécanisme de transfert doit être flexible afin de pouvoir répondre adéquatement à la conjoncture fiscale et économique changeante.

Neutralité - La subvention (transfert provincial) ne doit pas influencer les choix et décisions de dépenses du gouvernement local. Ces dernières ne devraient pas influencer le montant de la subvention que reçoit la municipalité.

Prévisibilité - Il est nécessaire de pouvoir prévoir, avec un certain degré de certitude, les revenus qui seront reçus au fil du temps.

Simplicité - Tout mécanisme de transfert doit être facile à comprendre quant à l'objectif poursuivi. Les calculs de transferts peuvent être complexes, mais le but et l'objectif du transfert doivent rester simples et clairs.

Stabilité - Les revenus provenant du transfert ne doivent pas être soumis à des fluctuations importantes ou inattendues. Les revenus découlant du transfert ne doivent pas fluctuer trop d'une année à l'autre.

Les présentations qui nous ont été faites dans le cadre de cet examen traitaient certes d'un large éventail de questions de gouvernance, mais se concentraient principalement sur les enjeux financiers et faisaient ainsi écho à plusieurs points de vue cités précédemment. De façon générale, les trois associations (l'Association francophone des municipalités du NouveauBrunswick , l'Association des cités du Nouveau-Brunswick et l'Union des municipalités du Nouveau-Brunswick) ont repris certains thèmes identifiés ci-haut: davantage d'autonomie fiscale, hausse des revenus à partir de sources plus diversifiées, transfert de fonds plus équitable et juste, coûts associés aux services fournis aux résidants hors des frontières des municipalités, investissement accru nécessaire dans les infrastructures et révision de la taxation dans les DSL. De plus, deux exposés, l'un de l'AFMNB et l'autre de la ville de Fredericton, ont tout particulièrement insisté sur l'importance de respecter l'indépendance du processus d'évaluation foncière.

Divers autres enjeux financiers et fiscaux ont aussi été portés à notre attention. Ainsi, l'Association des propriétaires d'appartements du Nouveau-Brunswick - New Brunswick Apartment Owners Association - nous a fait part de ses préoccupations, maintenant connues de tous, à l'égard de la taxe foncière applicable aux appartements. L'Association des cités du Nouveau-Brunswick a plaidé en faveur d'un fonds spécial pour aider les municipalités à se remettre des répercussions de la fermeture ou de la réduction d'une entreprise importante. Enfin, l'Union des municipalités du Nouveau-Brunswick a insisté sur l'importance d'adhérer au principe selon lequel les gouvernements locaux doivent « payer pour ce qu'ils reçoivent et recevoir ce pour quoi ils paient ».

Bon nombre d'intervenants du secteur municipal sont d'avis que des changements importants en matière de fiscalité sont nécessaires et souhaitables. Plusieurs se disent frustrés de l'apparente incapacité des gouvernements à solutionner les principaux problèmes de fiscalité municipale et de gouvernance. En dépit de ce constat, un manque d'unanimité persiste quant aux méthodes à employer pour régler ces questions. Enfin, il est bon de noter que la plupart des questions soulevées sont inter-reliées et nécessitent donc des solutions intégrées.

Toute approche visant à régler la fiscalité municipale et les questions de financement doit, par conséquent, tenir compte du rapport qui existe entre ces enjeux et l'organisation et la structure des gouvernements locaux. L'approche envisagée doit aussi tenir compte des effets immédiats et à long terme sur les structures de gouvernance locale. Toute approche sélective et traitant de ces questions de manière ponctuelle (p. ex., le prélèvement du taux de 65 cents ou la fiscalité des appartements) ne servira qu'à créer plus de problèmes ou à exacerber ceux qui existent déjà.

10.4 Principes clés et considérations systémiques

Le régime fiscal municipal révisé que nous proposons dans la partie suivante de ce chapitre est conçu de façon à s'appliquer à une structure de gouvernance locale fondamentalement différente. Les solutions applicables à l'organisation municipale actuelle ne seraient pas appropriées dans le contexte de la restructuration envisagée. Cependant, certains principes clés de finance publique et d'équité sociale restent valables et doivent continuer à s'appliquer dans l'ensemble du nouveau système de gouvernements locaux. Pour être pratique toutefois, un certain sens du compromis doit exister dans l'application de ces principes tous aussi valables les uns que les autres.

Prémisse de base du programme de Chances égales pour tous

Le maintien du principe à la base du programme de Chances égales pour tous reste une priorité dans la recherche de tout nouveau modèle de fiscalité municipal. L'idée que les Néo-Brunswickois doivent pouvoir bénéficier d'un niveau minimum de services et de possibilités comparables d'avancement, quelles que soient les ressources financières dont la localité dispose, continue d'être bien acceptée dans toutes les régions de la province. Aujourd'hui, comme au moment de la rédaction du rapport Byrne, la capacité fiscale des gouvernements municipaux varie considérablement à travers la province. De même, le potentiel fiscal des collectivités continue à fluctuer en fonction des hauts et des bas de l'économie locale. Un mécanisme de péréquation reste toujours nécessaire afin de permettre aux municipalités de composer avec ces disparités fiscales.

Autonomie locale

Les gouvernements locaux souhaitent établir leurs propres priorités en matière de services et de dépenses. Dans ce contexte, les transferts inconditionnels respectent mieux les compétences et l'autonomie des gouvernements locaux que les transferts conditionnels. Le gouvernement qui les reçoit décide seul de leur utilisation en fonction de ses propres priorités et besoins de dépenses. Nous croyons donc que le Nouveau-Brunswick devrait continuer à privilégier le mécanisme inconditionnel de transfert.

Partage de champs de taxation et espace fiscal

Le partage du champ de taxation correspond à un système dans lequel un ordre de gouvernement prélève un impôt et partage, en retour, une partie des recettes qui en découlent avec un autre ordre de gouvernement.

Un transfert d'espace fiscal diffère dans la mesure où il prévoit qu'un niveau de gouvernement abandonne (en tout ou en partie) un champ de taxation et transfère l'espace ainsi libéré à un autre ordre de gouvernement. Il incombe au gouvernement qui bénéficie du nouvel espace de déterminer dans quelle mesure il souhaite l'occuper.

À notre point de vue, un transfert d'espace fiscal améliore de façon générale l'imputabilité en matière de taxation et de dépenses à l'échelle des gouvernements locaux. Il améliore la transparence tout en respectant l'autonomie locale. Il est aussi conforme au principe selon lequel le gouvernement qui dépense doit être celui qui prélève les impôts. Par conséquent, nous privilégions le transfert d'espace fiscal plutôt que le partage du champ d'impôt.

Stabilité et prévisibilité

La stabilité s'entend de la nécessité d'éviter de grandes fluctuations des niveaux de financement d'une année à l'autre, alors que la prévisibilité s'entend du besoin d'avoir une certitude relative à cet égard pour les années à venir. La stabilité et la prévisibilité des revenus sont essentielles à la planification à long terme des municipalités. Elles ont des répercussions sur la gestion de la dette, la capacité de planifier le renouvellement des infrastructures, ainsi que sur les accords contractuels et les décisions en matière de dotation en personnel.

Nous sommes d'avis qu'un transfert d'espace fiscal rattaché aux biens fonciers répond à ces objectifs de stabilité et de prévisibilité. Au Nouveau-Brunswick, l'expérience montre que la valeur des propriétés augmente au fil des ans de manière continue. Ceci fait de la taxe foncière une source de revenu croissante et plutôt prévisible pour les municipalités. En contrôlant une plus grande part de ce type de taxation, les municipalités seront également mieux protégées des caprices de la formule de calcul des transferts provinciaux.

L'aménagement plus systématique du territoire à l'échelle locale et régionale devrait aussi permettre aux municipalités de mieux contrôler les développements immobiliers, rendant ainsi plus prévisibles les revenus de taxation qui en découlent. Ce meilleur contrôle de l'occupation du territoire influera aussi de façon positive sur les besoins en matière d'infrastructures à long terme, et donc, par le fait même, sur les exigences de la dette municipale.

Traitement uniforme de l'impôt foncier

Il y a actuellement une différence entre le traitement fiscal réservé à des propriétés similaires selon qu'elles se trouvent dans des municipalités ou dans des territoires non incorporées. En fait, dans les DSL, les propriétés non occupées par le propriétaire et non résidentielles ne sont pas soumises à la taxe foncière provinciale de 65 cents. Cela influe non seulement sur la capacité de générer des recettes dans les DSL, mais crée également une iniquité fondamentale entre la fiscalité appliquée à des propriétés similaires à l'intérieur ou à l'extérieur des municipalités. Nous proposons de remédier à cette situation par une application uniforme de l'impôt foncier sur l'ensemble du territoire.

Imputabilité et transparence

Actuellement, au Nouveau-Brunswick, le partage de l'impôt foncier entre le gouvernement provincial et les municipalités crée de la confusion dans l'esprit des propriétaires fonciers et compromet l'imputabilité de même que la transparence des décisions de dépenses. Certains résidants pensent que la totalité de leurs impôts fonciers revient au gouvernement provincial, alors que d'autres pensent qu'elle appartient à la municipalité. Cette confusion engendre des attentes irréalistes en termes du niveau et de la qualité des services. Par exemple, le propriétaire d'un restaurant qui paie des impôts fonciers importants s'attend généralement à des services municipaux supérieurs, alors que, en réalité, la moitié de ses impôts est versée au gouvernement provincial.

Le présent transfert inconditionnel du gouvernement provincial aux diverses municipalités influe aussi sur l'imputabilité et sur les décisions locales de dépenses et de services. Dans les faits, certains conseils municipaux fournissent des services locaux qu'ils seraient incapables d'offrir aux taux d'impôt foncier actuels sans le transfert provincial. Pourtant, la plupart des résidants n'ont aucune idée de la valeur de ce transfert, sans parler de la façon dont il est calculé.

10.5 Principales caractéristiques de la nouvelle approche

Tout nouveau régime fiscal doit avoir pour objectif général de rendre les municipalités du Nouveau-Brunswick plus autosuffisantes sur le plan des revenus, tout en maintenant la prémisse du rapport Byrne, à savoir que *... les services locaux essentiels doivent être fournis selon des normes uniformes à des charges fiscales uniformes dans toute la province.* [traduction] Il n'y a donc aucun doute de la nécessité de conserver un élément de péréquation dans tout nouveau régime fiscal applicable aux municipalités. Nous sommes également conscients que l'objectif de gouvernements locaux autosuffisants ne peut pas être atteint du jour au lendemain. Même en ayant accès à une plus large part des revenus découlant de la taxe foncière, une période de transition raisonnable sera nécessaire.

Nous proposons un régime fiscal municipal intégré qui prévoit l'élimination du transfert inconditionnel actuel, augmente le financement total disponible aux entités locales, soutient la coopération régionale, encourage l'imputabilité locale, retient un élément de péréquation et cherche à régler le problème de disparité en matière de taxation foncière provinciale (prélèvement de 65 cents) dans les DSL. Les principaux éléments du régime proposé et ses implications sont décrits dans les pages qui suivent.

Suppression de la subvention inconditionnelle

Le système de subvention inconditionnelle reçoit de faibles appuis et est source de conflits. Mais plus important encore, ce système contribue, de par sa nature même, à créer une dépendance financière plutôt que l'autosuffisance à l'échelle locale. Il compromet aussi l'imputabilité en matière de taxation et de dépenses. Il ne soutient pas les objectifs de réforme des gouvernements locaux visés dans le présent rapport. Nous estimons qu'il doit être aboli.

Recommandation 41

Il est recommandé d'abolir le système provincial actuel de subvention inconditionnelle aux municipalités.

Transfert d'espace fiscal

Au lieu d'une subvention inconditionnelle, les municipalités devraient avoir accès à davantage de revenus grâce à un transfert d'espace fiscal de la part du gouvernement provincial jusqu'à concurrence de 1,50 $ pour les biens résidentiels non occupés par le propriétaire et de 0,75 $ pour les biens non résidentiels dans chaque localité. Cela équivaudrait à une somme totale de 157 millions de dollars par an que le gouvernement provincial transférerait aux gouvernements municipaux. Chaque gouvernement municipal aurait à déterminer dans quelle mesure il souhaite occuper cet espace fiscal pour les deux catégories de biens immobiliers en fonction des besoins locaux.

Un tel transfert d'espace de taxe foncière est préférable à un partage de la taxe de vente ou de l'impôt sur le revenu. Le partage de ces dernières sources de revenu risquerait d'entraîner des disparités économiques considérables entre les municipalités et les régions et n'améliorerait en rien l'imputabilité à l'échelle locale.

Le transfert d'espace fiscal augmentera la capacité de générer des recettes dans les nouvelles municipalités proposées et rendra chaque gouvernement local complètement imputable aux contribuables locaux pour ses décisions de taxation et de dépenses. L'abolition de la subvention inconditionnelle au profit d'un transfert d'espace fiscal permettra également d'établir plus facilement les prévisions de recettes des municipalités.

Le transfert d'espace fiscal nécessitera la mise en place de nouvelles classes de biens municipaux à des fins de taxation. Les classes de « biens résidentiels en location de longue durée » et de « biens résidentiels autres » seront ajoutées aux classes déjà existantes de « biens résidentiels » et de « biens non résidentiels ». Les nouvelles classes remplaceront l'ancienne catégorie de « biens résidentiels non occupés par le propriétaire ». Ce concept n'est pas totalement nouveau pour les conseils municipaux dans la mesure où les frais d'utilisation des services d'eau et de traitement des eaux usées sont également structurés selon les classes d'utilisateurs.

Les classes proposées pour les biens résidentiels sont les suivantes :

- biens résidentiels occupés par le propriétaire (c.-à-d. les résidences principales),
- biens résidentiels en location de longue durée (c.-à-d. les biens locatifs soumis au prélèvement de 5 cents par tranche d'évaluation de 100 $ du médiateur des loyers),
- biens résidentiels autres (c.-à-d. les chalets, camps, écoles, etc.).

Recommandation 42

Il est recommandé que le gouvernement provincial libère un espace fiscal pour chaque entité municipale nouvelle ou restructurée égal à la part prélevée sur les biens résidentiels non occupés par le propriétaire (1,50 $) et sur les biens non résidentiels (0,75 $), éliminant ainsi le taux d'impôt foncier provincial sur les biens résidentiels non occupés par le propriétaire et réduisant le taux d'impôt foncier provincial sur les biens non résidentiels de 2,25 $ à 1,50 $.

Recommandation 43

Il est recommandé qu'afin de s'adapter au transfert d'espace fiscal, quatre classes d'impôt foncier municipal soient établies, à savoir : biens résidentiels occupés par le propriétaire, biens résidentiels en location de longue durée, autres biens résidentiels et biens non résidentiels.

La figure 1 décrit la valeur potentielle du transfert d'espace fiscal disponible pour les 53 gouvernements municipaux proposés. (Note : un changement concernant les frontières d'une entité municipale entraînerait un changement dans la valeur du transfert dans la mesure où la valeur de l'assiette fiscale changerait elle aussi.)

Figure 1 : Valeur potentielle du transfert fiscal pour les 53 municipalités proposées

Numéro de l'entité municipale	Valeur de l'espace fiscal pour les biens résidentiels non occupés par le propriétaire sur la base des 1,50 $ actuellement prélevés.	Valeur de l'espace fiscal pour les propriétés non résidentielles suivant la réduction de 0,75 $ appliquée au taux d'imposition de 2,25 $	Estimation de la valeur totale de l'espace fiscal
1	1 067 438	231 538	1 298 976
2	2 122 779	1 821 282	3 944 061
3	900 794	226 031	1 126 825
4	2 116 302	1 118 592	3 234 894
5	2 036 382	260 193	2 296 575
6	707 051	280 973	988 024
7	1 205 213	979 400	2 184 613
8	732 774	1 083 914	1 816 688
9	353 813	1 511 866	1 865 679
10	1 124 906	259 816	1 384 722
11	2 143 817	1 651 672	3 795 489
12	664 766	124 760	789 526
13	1 059 433	544 651	1 604 084
14	562 095	190 223	752 318
15	520 406	221 434	741 840
16	1 057 838	520 871	1 578 709
17	605 563	115 572	721 135
18	2 606 045	2 452 088	5 058 133
19	977 527	150 259	1 127 786
20	724 479	383 567	1 108 046
21	324 411	43 067	367 478
22	508 264	157 389	665 653
23	1 218 576	248 950	1 467 526
24	1 201 970	240 176	1 442 146
25	1 072 037	213 159	1 285 196
26	1 579 613	464 941	2 044 554

Numero de l'entité municipale	Valeur de l'espace fiscal pour les biens résidentiels non occupés par le propriétaire sur la base des 1,50 $ actuellement prélevés.	Valeur de l'espace fiscal pour les propriétés non résidentielles suivant la réduction de 0,75 $ appliquée au taux d'imposition de 2,25 $	Estimation de la valeur totale de l'espace fiscal
27	10 856 225	8 431 205	19 287 430
28	3 590 489	670 972	4 261 461
29	2 201 296	307 269	2 508 565
30	2 367 570	551 590	2 919 160
31	418 717	49 385	468 102
32	2 391 750	2 807 576	5 199 326
33	1 486 273	512 335	1 998 608
34	842 059	91 660	933 719
35	2 382 497	1 129 719	3 512 216
36	1 180 043	35 446	1 215 489
37	545 937	18 318	564 255
38	648 492	106 573	755 065
39	2 437 249	658 362	3 095 611
40	8 808 335	11 191 587	19 999 922
41	743 298	67 412	810 710
42	644 693	112 873	757 566
43	814 486	27 979	842 465
44	1 361 071	748 393	2 109 464
45	1 862 599	396 777	2 259 376
46	1 407 608	888 839	2 296 447
47	4 267 089	2 213 513	6 480 602
48	2 520 633	669 878	3 190 511
49	12 198 220	6 647 501	18 845 721
50	1 559 285	418 304	1 977 589
51	2 494 765	856 513	3 351 278
52	567 552	161 970	729 522
Totaux	**101 485 126**	**55 993 512**	**157 478 638**

Règles entourant la taxation et décisions locales en la matière

Le transfert d'espace fiscal, bien qu'il constitue une étape positive dans une optique de croissance, d'autonomie et d'imputabilité, n'implique pas automatiquement des revenus extraordinaires pour toutes les municipalités. En effet, un certain nombre de municipalités devront occuper la totalité de l'espace fiscal qui leur est accordé afin de maintenir le niveau de services qu'elles offrent présentement. Il est donc important que le gouvernement provincial ne modifie pas unilatéralement les règles de taxation présentement en vigueur sans égard aux répercussions financières pour les municipalités. Le modèle fiscal utilisé dans ce rapport suppose que tous les biens résidentiels non occupés par le propriétaire continuent d'être imposés. Chaque municipalité définira le taux d'imposition approprié pour chaque classe de biens, en prenant en compte la part de l'espace fiscal libéré dont elle a besoin. Toute exclusion ou modification non prévue, décrétée par le gouvernement provincial, pourrait avoir des conséquences importantes sur la valeur du transfert aux différentes municipalités et sur les paiements de péréquation nécessaires.

Actuellement, le taux d'imposition pour les propriétés non résidentielles est fixé à 1,5 fois le taux d'imposition local établi par le conseil municipal. Suivant le changement recommandé par lequel les conseils devront établir un taux annuel pour chaque classe de biens, ce coefficient multiplicateur ne sera plus nécessaire. Son abolition est particulièrement importante si les conseils municipaux veulent être en mesure de fixer un taux d'imposition adapté aux propriétés non résidentielles en utilisant tout ou une partie de l'espace fiscal libéré nécessaire pour répondre aux besoins de dépenses. Le maintien du coefficient de 1,5 ne permettrait pas la flexibilité nécessaire pour l'établissement du taux d'imposition sur les biens non résidentiels.

De même, le coefficient de 1,5 utilisé pour déterminer l'assiette fiscale d'une municipalité devra être aboli. À l'avenir, le taux sera fixé à partir de la valeur évaluée de chaque classe de propriété.

L'élimination du coefficient multiplicateur et la création de nouvelles classes d'impôt foncier accroîtront la flexibilité dont disposeront les municipalités et procureront aux conseils municipaux de nouvelles responsabilités. Les conseils municipaux disposeront désormais de la flexibilité pour ajuster les taux dans diverses classes afin de répondre à leurs objectifs stratégiques. Il leur incombera également de démontrer à tous les contribuables la légitimité des taux établis dans chaque catégorie en relation avec la valeur des services fournis. De plus, le

transfert des 1,50 $ dans la catégorie des biens résidentiels non occupés par le propriétaire implique que la taxation des appartements relèvera dorénavant du domaine municipal.

Recommandation 44

Il est recommandé que les municipalités soient autorisées à établir les taux d'impôts locaux pour chaque classe de biens fonciers.

Recommandation 45

Il est recommandé que la catégorisation actuelle de biens en classes à l'échelle de la province reste inchangée aux fins de l'impôt foncier.

Nouveaux règlements et calcul des paiements de péréquation

Comme indiqué précédemment, un transfert d'espace fiscal ne suffit pas à régler à lui seul les besoins de toutes les municipalités en matière de financement. Malgré l'amélioration de la capacité fiscale devant être atteinte dans les 53 municipalités proposées, certaines disparités demeurent. En effet, la base économique de ces municipalités repose sur des niveaux de développement résidentiel et non résidentiel fort différents. Elles ne disposent donc pas toutes de la même capacité de générer des revenus à partir de l'imposition des biens fonciers.

Conformément au principe établi par le programme de Chances égales pour tous, le gouvernement provincial devra aider les entités nouvelles ou restructurées qui présentent des capacités fiscales plus faibles. Cela nécessite l'utilisation d'un mécanisme de péréquation en association avec le transfert d'espace fiscal aux 53 municipalités.

Recommandation 46

Il est recommandé que, pour répondre aux disparités dans la capacité de générer des revenus entre les 53 municipalités proposées, un mécanisme de péréquation soit mis en place en même temps que le transfert d'espace fiscal.

La péréquation suppose la création de groupes de municipalités aux caractéristiques raisonnablement similaires afin de permettre des comparaisons équitables concernant les besoins financiers relatifs à chacune. Le groupement en fonction de la population nous semble raisonnable. En effet, le nombre de résidants constitue un indicateur approximatif à la fois du type de services en demande dans une municipalité et de la capacité de celle-ci d'y répondre. Ce genre de groupement constitue aussi une base solide et objective à des fins de planification.

En examinant la population des municipalités proposées, il nous apparaît possible de les diviser en trois groupes bien distincts : petites, moyennes et grandes. Sur la base de leur population respective, les municipalités se distinguent très nettement et l'écart séparant les différents groupes est assez significatif. La formation d'un plus grand nombre de groupes permettrait de raffiner davantage les regroupements, mais compromettrait la péréquation. En effet, en établissant la péréquation sur la base de municipalités de même taille ou presque, les montants transférés diminuent. De fait, les plus petites entités seraient possiblement celles qui se verraient le plus pénalisées par la multiplication des groupements.

En regroupant les municipalités selon la population pour les fins de la péréquation, il est aussi important de conserver des écarts raisonnables entre les groupes. Si les écarts sont trop petits, il devient trop tentant de passer d'un groupe à un autre pour la seule fin de bénéficier de transferts plus importants. Nous suggérons donc la constitution de trois groupes de municipalités pour les fins de péréquation : un groupe A avec un plafond fixé à 10 000 habitants et comptant 29 entités; un groupe B, avec une population s'établissant entre 10 001 et 40 000 et comptant 21 entités ; et un groupe C avec une population fixée à 40 000 ou plus et comptant 3 entités.

Recommandation 47

Il est recommandé d'établir trois groupes de municipalités en fonction de la population (moins de 10 000, de 10 001 à 40 000, plus de 40 000) aux fins de la péréquation.

Aux fins de la péréquation, la capacité de générer des revenus de chaque entité est comparée à celle du groupe dont elle fait partie. Au cours des dernières années, la mesure utilisée a été l'assiette fiscale per capita. L'assiette fiscale est alors calculée comme étant l'évaluation totale des propriétés taxables plus 50 pour cent de la valeur des propriétés non résidentielles. Comme nous l'avons déjà signalé, ce calcul reflète le fait que les biens non résidentiels sont imposés à un taux 1,5 fois supérieur à celui des propriétés résidentielles.

Le mode de financement proposé entraînera un changement dans le calcul de l'assiette fiscale dans la mesure où les taux d'imposition

seront définis différemment. En effet, les conseils municipaux établiront des taux distincts pour les quatre classes de propriétés définies dans la partie précédente. Par conséquent, toutes les recettes provenant des impôts fonciers municipaux seront basées sur la valeur réelle des propriétés dans chaque classe. La base utilisée pour calculer les taux d'imposition et la péréquation sera ainsi égale à la valeur totale des propriétés foncières imposables.

Bien que traditionnellement, l'assiette fiscale ait été établie sur la base de la population, elle pourrait tout aussi bien être calculée en fonction du nombre de propriétés, des ménages ou des kilomètres de routes. Cependant, étant donné que la population est la donnée la plus couramment utilisée par les chercheurs, qu'elle est vérifiable à chaque année et qu'elle est établie de façon objective par Statistique Canada sur une base périodique, elle est considérée comme le dénominateur le plus approprié aux fins du calcul de la péréquation.

Le calcul prendra en compte l'évaluation per capita de chaque municipalité en rapport à l'évaluation moyenne per capita dans le groupe de municipalités concernées et le taux de taxation moyen pour ce même groupe de municipalités.

Si la municipalité présente une évaluation per capita plus basse que la moyenne du groupe, elle recevra des paiements de péréquation pour la ramener à la capacité moyenne pour le groupe. Le taux d'imposition moyen du groupe est utilisé en tant que moyenne composée afin de refléter le taux nécessaire pour assurer le niveau moyen de services dans chaque groupe.

Par exemple, la péréquation de Modelville est la suivante :

(L'évaluation moyenne per capita du groupe moins l'évaluation per capita de Modelville) divisée par 100, multipliée par (le taux d'imposition moyen du groupe), fois la population de Modelville, ce qui donne la péréquation de Modelville.

Exemple : (55 000 $ - 50 000 $) ÷ 100 $ X (1,15 $) X 6 000 = 345 000 $

La figure 2 présente le montant estimé de la péréquation pour les municipalités proposées sur la base des données de 2008. La valeur de la péréquation dans le régime fiscal proposé est estimée à 38 millions de dollars.

Figure 2 : Projections de la péréquation

Numéro de l'entité municipale	Base d'évaluation	Évaluation per capita	Péréquation
Groupe A			
1	223 185 100	47 710	-
3	238 090 700	37 097	613 116
6	250 003 400	38 826	481 124
8	467 943 400	47 464	-
9	292 509 100	90 058	-
12	243 355 200	25 972	2 149 784
14	197 301 100	28 250	1 410 819
15	227 542 000	41 990	198 602
17	186 157 400	33 834	741 673
19	202 496 200	38 454	417 112
20	213 175 300	41 313	231 130
21	101 123 655	28 358	715 754
22	198 175 105	30 854	1 096 230
23	298 537 345	44 175	69 897
24	342 889 600	45 902	-
25	409 450 535	44 342	77 033
29	512 383 900	56 655	-
31	194 045 250	39 985	294 971
34	205 809 800	41 302	223 841
36	224 470 521	46 551	-
37	179 384 088	37 489	434 568
38	388 130 200	48 547	-
41	365 315 920	47 211	-
42	153 128 700	57 784	-
43	99 711 400	94 424	-
44	456 695 670	52 950	-
45	380 414 800	91 954	-
50	425 440 725	49 195	-
52	212 233 900	52 429	-
Groupe A (0-10 000 hab.)	**7 889 100 014**	**45 035**	**9 155 654**

Numéro de l'entité municipale	Base d'évaluation	Évaluation per capita	Péréquation
Groupe B			-
2	1 132 319 100	54 583	-
4	681 811 200	63 026	-
5	425 004 000	39 768	2 178 338
7	628 164 900	45 091	1 785 233
10	464 755 200	32 246	4 479 451
11	1 000 152 000	50 347	1 061 030
13	441 900 300	36 642	2 994 311
16	471 739 800	36 327	3 282 388
18	1 380 289 500	51 782	880 210
26	549 751 749	47 672	1 054 657
28	861 965 200	69 795	-
30	690 819 150	65 406	-
32	1 558 652 000	82 216	-
33	1 109 199 200	54 592	-
35	775 879 251	50 941	685 023
39	2 028 416 479	65 657	-
46	579 618 000	45 664	1 523 133
47	1 314 873 300	64 065	-
48	549 104 400	54 404	-
51	691 479 300	50 960	606 661
53	460 646 900	45 849	1 179 217
Groupe B (10 001-40 000 hab.)	**17 796 540 929**	**54 104**	**21 709 652**
Groupe C			-
27	4 856 179 560	70 708	872 638
40	4 651 745 422	66 327	6 694 585
49	6 074 983 675	76 421	-
Groupe C (plus de 40 000 hab.)	**15 582 908 657**	**71 381**	**7 567 223**
Totaux	**41 268 549 600**	**57 126**	**38 432 529**

Comme indiqué précédemment, la péréquation continuerait d'être assurée sur une base inconditionnelle de façon à protéger l'autonomie locale en matière de prise de décisions et à garantir la flexibilité nécessaire pour faire face aux enjeux et aux priorités à l'échelle locale.

Recommandation 48

Il est recommandé que le financement au titre de la péréquation soit fourni sans condition.

Maintien de l'actuel processus d'évaluation foncière

L'évaluation foncière sera un élément déterminant dans le financement des nouvelles municipalités proposées. Or le système d'impôt foncier actuel a l'avantage de reposer sur une évaluation uniforme des propriétés à travers toute la province par Services Nouveau-Brunswick. Cette évaluation se base sur la valeur marchande des propriétés. Dans une étude commandée par **Atlantic Institute for Market Studies** (AIMS) sur la taxation dans la municipalité régionale d'Halifax, on note que … *l'évaluation basée sur la valeur marchande est l'approche choisie par la grande majorité des pays qui disposent de marchés immobiliers biens établis* (Kitchen, 2008, p. 6). [traduction] Le système provincial actuel d'évaluation foncière, sous la responsabilité de Services Nouveau-Brunswick, présente de grands avantages et devrait être maintenu. Il permet d'éviter l'éparpillement des règles d'évaluation tout en épargnant aux municipalités le poids administratif et les coûts associés à une telle fonction.

Recommandation 49

Il est recommandé de continuer l'utilisation d'une méthode d'évaluation foncière centralisée, uniforme et fondée sur la valeur marchande des propriétés dans toute la province.

Certains ont évoqué la possibilité de plafonner ou de geler la valeur de certains types de propriétés (p. ex., les propriétés côtières) là où la force du marché local provoque la hausse rapide de la valeur des propriétés. Kitchen, dans le rapport qu'il a préparé pour le compte de **AIMS** et que nous avons cité ci-haut, écarte une telle suggestion. Il affirme que … *même si cette pratique est souvent attrayante à court terme, elle se révèle être simplement une mauvaise politique et une mauvaise pratique. Elle entraîne des iniquités et des distorsions pendant la période d'application du plafond ou du gel et a souvent des conséquences politiques regrettables le moment venu d'y mettre fin* (Kitchen 2008, p. 8). [traduction]

Sur un plan plus pratique, il faut reconnaître que les municipalités comptent aussi sur la hausse de l'évaluation foncière pour faire face à l'augmentation des coûts des services locaux provoquée par l'inflation. Cette évaluation, correspondant à la valeur marchande véritable des propriétés, aura encore plus d'importance pour les municipalités dans le régime fiscal que nous proposons puisqu'une plus grande part de leurs revenus proviendra de la taxation foncière.

Recommandation 50

Il est recommandé que la valeur des propriétés ne soit pas plafonnée ou gelée.

Continuité du niveau de financement

Dans le but d'éviter les changements trop brusques des taux de taxation, d'assurer la stabilité et la prévisibilité à l'échelle locale et de permettre une certaine planification des activités des municipalités, il est important que les gouvernements locaux puissent compter sur un niveau continu de financement. Il faudrait donc que la valeur combinée de l'espace fiscal transféré et de la péréquation ne soit pas inférieure au financement présentement fourni par la province aux présents DSL et municipalités formant les entités nouvelles proposées.

La figure 3 présente une estimation des dépenses (sur la base des données de 2008), de l'espace fiscal et de la péréquation pour les 53 entités municipales proposées. Il faut noter, qu'après péréquation, aucune des 53 entités municipales ne tombent en deçà du financement total reçu antérieurement par les entités constituantes. D'après notre analyse, 29 entités nouvelles ou restructurées bénéficieront de la péréquation. Le calcul, présenté à des fins d'illustration, suppose que l'espace fiscal libéré par la province est totalement occupé par la municipalité.

Figure 3 : Estimation du financement pour les entités municipales proposées

		Sources des recettes				
Numéro de l'entité municipale	Estimations des dépenses	Impôt foncier actuel	Valeur de l'espace fiscal pour les biens résidentiels non occupés par le propriétaire sur la base des 1,50 $ actuellement prélevés	Valeur de l'espace fiscal pour les propriétés non résidentielles suivant la réduction de 0,75 $ appliquée au taux d'imposition de 2,25 $	Péréquation	Revenus potentiels moins les dépenses estimées
Groupe A						
1	$ 2 557 031	2 115 392	1 067 438	231 538	-	857 337
3	$ 2 940 496	2 194 032	900 794	226 031	613 116	993 477
6	$ 3 215 399	2 551 575	707 051	280 973	481 124	805 324
8	$ 9 070 691	7 571 881	732 774	1 083 914	-	317 878
9	$ 4 257 677	4 068 857	353 813	1 511 866	-	1 676 859
12	$ 2 778 372	1 924 560	664 766	124 760	2 149 784	2 085 498
14	$ 2 846 149	2 076 529	562 095	190 223	1 410 819	1 393 517
15	$ 3 792 581	3 103 908	520 406	221 434	198 602	251 769
17	$ 2 226 586	1 697 901	605 563	115 572	741 673	934 123
19	$ 2 050 637	1 605 126	977 527	150 259	417 112	1 099 387
20	$ 1 695 532	1 259 089	724 479	383 567	231 130	902 733
21	$ 1 330 848	942 308	324 411	43 067	715 754	694 692
22	$ 2 095 169	1 478 003	508 264	157 389	1 096 230	1 144 717
23	$ 3 263 106	2 680 597	1 218 576	248 950	69 897	954 914
24	$ 3 181 932	2 652 219	1 201 970	240 176	-	912 433
25	$ 3 192 729	2 580 179	1 072 037	213 159	77 033	749 679
29	$ 3 481 430	2 926 107	2 201 296	307 269	-	1 953 242
31	$ 3 241 195	2 690 284	418 717	49 385	294 971	212 162
34	$ 2 184 760	1 715 518	842 059	91 660	223 841	688 318
36	$ 1 630 671	1 226 005	1 180 043	35 446	-	810 823
37	$ 1 294 409	992 433	545 937	18 318	434 568	696 847
38	$ 4 048 170	3 554 073	648 492	106 573	-	260 968
41	$ 4 621 872	4 048 683	743 298	67 412	-	237 521

Numéro de l'entité municipale	Estimations des dépenses	Sources des recettes			Péréquation	Revenus potentiels moins les dépenses estimées
		Impôt foncier actuel	Valeur de l'espace fiscal pour les biens résidentiels non occupés par le propriétaire sur la base des 1,50 $ actuellement prélevés	Valeur de l'espace fiscal pour les propriétés non résidentielles suivant la réduction de 0,75 $ appliquée au taux d'imposition de 2,25 $		
42	$ 1 932 878	1 741 525	644 693	112 873	-	566 213
43	$ 395 460	327 101	814 486	27 979	-	774 106
44	$ 4 041 915	3 346 442	1 361 071	748 393	-	1 413 991
45	$ 3 234 381	2 959 197	1 862 599	396 777	-	1 984 192
50	$ 3 478 638	2 835 271	1 559 285	418 304	-	1 334 222
52	$ 1 829 646	1 460 291	567 552	161 970	-	360 167
Group A (0-10 000)	**$ 85 910 360**	**70 325 086**	**25 531 492**	**7 965 237**	**9 155 654**	**27 067 109**
Groupe B						
2	$ 20 625 213	17 667 381	2 122 779	1 821 282	-	986 229
4	$ 9 049 113	8 243 171	2 116 302	1 118 592	-	2 428 952
5	$ 3 991 748	3 056 431	2 036 382	260 193	2 178 338	3 539 596
7	$ 12 756 125	9 947 777	1 205 213	979 400	1 785 233	1 161 498
10	$ 7 304 965	5 576 451	1 124 906	259 816	4 479 451	4 135 659
11	$ 18 923 663	15 743 873	2 143 817	1 651 672	1 061 030	1 676 729
13	$ 7 584 482	5 829 917	1 059 433	544 651	2 994 311	2 843 830
16	$ 6 294 786	5 073 874	1 057 838	520 871	3 282 388	3 640 185
18	$ 23 870 011	21 004 079	2 606 045	2 452 088	880 210	3 072 411
26	$ 4 326 409	3 536 308	1 579 613	464 941	1 054 657	2 309 110
28	$ 8 543 403	7 631 978	3 590 489	670 972	-	3 350 036
30	$ 9 713 280	8 726 431	2 367 570	551 590	-	1 932 311
32	$ 28 329 915	27 357 527	2 391 750	2 807 576	-	4 226 938
33	$ 18 013 085	16 421 062	1 486 273	512 335	-	406 585
35	$ 7 805 007	6 624 722	2 382 497	1 129 719	685 023	3 016 954
39	$ 25 689 877	24 214 532	2 437 249	658 362	-	1 620 266
46	$ 7 889 878	6 393 671	1 407 608	888 839	1 523 133	2 323 373
47	$ 14 842 328	13 397 494	4 267 089	2 213 513	-	5 035 768
48	$ 4 941 687	3 943 346	2 520 633	669 878	-	2 192 170
51	$ 7 936 737	6 778 332	2 494 765	856 513	606 661	2 799 534
53	$ 4 590 649	3 865 892	1 692 603	725 179	1 179 217	2 872 242
Group B (10 000-40 000)	**$ 253 022 361**	**221 034 249**	**44 090 854**	**21 757 982**	**21 709 652**	**55 570 376**
Group C		-	-	-	-	-
27	98 220 301	86 451 400	10 856 225	8 431 205	872 638	8 391 167
40	111 176 933	91 505 193	8 808 335	11 191 587	6 694 585	7 022 767
49	84 332 173	77 606 065	12 198 220	6 647 501	-	12 122 613
Group C (40,000+)	**293 729 407**	**255 562 658**	**31 862 780**	**26 270 293**	**7 567 223**	**27 533 547**
Total	**632 662 128**	**546 921 993**	**101 485 126**	**55 993 512**	**38 432 529**	**110 171 032**

Notes :

1) Ceci inclut les dépenses prévues au budget de 2008 dans les municipalités, les DSL et les communautés rurales plus un montant par habitant équivalent à l'actuel taux pour les services de la GRC dans les DSL, 0,01 $ par tranche de 100 $ d'évaluation pour le plan d'urgence régional et 0,0025 $ par tranche de 100 $ d'évaluation pour le développement économique dans les DSL.

2) Coûts des infrastructures routières exclus dans les DSL.

Recommandation 51

Il est recommandé que le montant total disponible à chaque municipalité suite au transfert d'espace fiscal et de la péréquation soit au moins égal au montant de la subvention inconditionnelle accordée à l'ensemble des entités (anciens DSL, municipalités et

communautés rurales) formant les municipalités nouvelles ou restructurées.

Lien avec la régionalisation des services

La gestion des déchets solides, la planification des mesures d'urgence, les services de police, la planification régionale et le développement économique relèveront désormais des districts régionaux. Dans certains cas, une formule de partage des coûts existe déjà, alors que dans d'autres cas, des négociations en ce sens devront être entreprises. Les municipalités participantes se verront attribuer, sur la base d'une formule établie à l'avance, une part des coûts après considération des montants liés aux frais aux usagers, aux amendes et aux subventions. La formule de partage des coûts devrait tenir compte à la fois de la capacité de payer (valeur de l'évaluation foncière) et de l'utilisation des services (population). Les services régionaux seront financés principalement par le biais de la taxe municipale, chaque conseil municipal établissant un taux d'impôt foncier approprié dans les circonstances.

Recommandation 52

Il est recommandé qu'une formule de partage des coûts des services régionaux soit déterminée par les municipalités participantes dans chaque région.

Étant donné l'importance et l'ampleur des changements proposés à l'organisation et au financement des gouvernements locaux, il pourrait être difficile pour les municipalités concernées de s'entendre sur une formule de partage des coûts des services régionaux. L'absence d'une formule de partage des coûts pourrait avoir des conséquences néfastes sur la planification régionale et ralentir la transition vers les nouvelles structures de gouvernance tant à l'échelle locale que régionale. C'est pourquoi nous proposons qu'une formule de rechange soit établie. Une telle formule s'appliquerait dans les cas où les municipalités ne pourraient s'entendre entre elles sur la formule à suivre.

Recommandation 53

Il est recommandé qu'une formule de rechange de partage des coûts, basée à la fois sur la population et l'évaluation foncière, soit établie pour les districts de services régionaux où une entente sur le partage des coûts des services entre les municipalités participantes n'est pas possible dans des délais raisonnables.

Bien que plusieurs services « supra-municipaux » soient déjà offerts sur une base régionale, la mise sur pied des districts de services régionaux exigera certains coûts de démarrage. Il faudra prévoir des coûts associés au soutien administratif, à l'équipement de bureau et à la location des espaces. Il s'agit des coûts de transition à prévoir dans chaque région.

La province peut accélérer la régionalisation en transférant des fonds destinés aux initiatives régionales. Les municipalités auraient le loisir de décider de la façon d'utiliser ces fonds en autant qu'ils servent à faciliter la régionalisation. Une telle approche favoriserait la prestation de services régionaux tout en respectant l'autonomie locale et en appuyant l'imputabilité à l'échelle locale et régionale.

Recommandation 54

Il est recommandé que le gouvernement provincial accorde un financement pluriannuel de transition à chaque district de services régionaux pour les aider à assumer les coûts initiaux de démarrage et de transition.

Correspondance du taux d'impôt et du niveau de services

En vertu du régime que nous proposons, le financement des services locaux reposera principalement sur la taxe foncière dans chaque entité municipale nouvelle ou restructurée. Ceci signifie plus de flexibilité et d'autonomie locale, mais aussi plus d'imputabilité.

En établissant les taux de taxation locale, les municipalités nouvelles ou restructurées devront prendre en considération les variations dans les niveaux et la qualité des services offerts à l'intérieure de leurs frontières, notamment dans les territoires non incorporés actuels. La « municipalisation » des anciens DSL et la régionalisation signifient que les 53 entités municipales devront mettre en place des taux d'imposition reflétant les niveaux de services offerts dans les diverses zones ou collectivités. Les taux de taxation devront être ajustés pour tenir compte de l'évolution des niveaux de services offerts dans chaque zone.

Recommandation 55

Il est recommandé que chaque entité municipale nouvelle ou restructurée établisse des taux d'impôt foncier par zone pour chaque classe de biens, ces taux étant proportionnels au type et au niveau des services disponibles dans chaque zone.

Financement des services dans les anciens districts de services locaux

Les services de police et d'entretien des routes dans les DSL sont actuellement financés par le gouvernement provincial dans le cadre des budgets ministériels. Comme nous l'avons expliqué précédemment, le gouvernement provincial prélève dans les DSL une taxe de 65 cents sur les propriétés résidentielles occupées par le propriétaire. Le Bureau du contrôleur a établi, en 2008, à 55 millions de dollars l'écart entre le coût de ces services fournis aux DSL par la province et les recettes provenant de l'impôt foncier de 65 cents.

Figure 4 : Coût des services dans les districts de services locaux

Différence entre le coût des services fournis par la province dans les DSL et les recettes obtenues grâce au prélèvement du taux de 65 cents.	Millions $
Coût des services	
Transport	68,0
Services de police	29,1
Contrôle des chiens	1,6
Total	**98,7**
Recettes :	
Prélèvement de l'impôt foncier dans les DSL (0,65 $)	43,3
Différence entre le coût des services et les recettes	**55,4**

Les DSL existants n'ont pas la capacité financière ou administrative d'accepter l'entière responsabilité des services fournis par la province, notamment l'entretien des routes. Cela étant dit, cet écart doit graduellement être comblé, conformément au principe selon lequel « chacun paie pour ce qu'il reçoit et reçoit ce pour quoi il paie » comme le souhaitait le **Rapport de la Table ronde de la ministre sur la gouvernance locale** (2001, p. 28).

Recommandation 56

Il est recommandé que le coût de la prestation des services dans les anciens territoires des districts de services locaux soit entièrement recouvré par une augmentation graduelle, s'échelonnant sur plusieurs années, des taux d'impôt foncier.

Le concept de recouvrement intégral des coûts est facile à comprendre. Le fait demeure, cependant, que l'information qui permettrait une appréciation exacte des coûts de ces services à l'échelle locale fait toujours défaut. Dans son étude du sujet, le Bureau du contrôleur s'est servi d'une estimation des coûts à l'échelle provinciale. Si l'on s'attend à ce que les contribuables de ces territoires paient pour la totalité des coûts de ces services, encore faut-il pouvoir leur faire la démonstration de ces coûts de manière relativement exacte.

Recommandation 57

Il est recommandé que le coût des services locaux fournis par la province dans les anciens territoires des districts de services locaux soit établi et ajusté, au besoin, à l'échelle de chaque municipalité ou région, selon le cas.

Application uniforme de l'impôt foncier

Le prélèvement du taux de 65 cents, sur certaines propriétés seulement, dans les DSL soulève la controverse depuis de nombreuses années. En effet, comme souligné précédemment, dans les DSL, seules les propriétés résidentielles occupées par le propriétaire sont assujetties au prélèvement du taux de 65 cents. De plus, les propriétés résidentielles non occupées par le propriétaire et les propriétés non résidentielles situées dans les DSL sont traitées différemment des propriétés similaires situées dans les municipalités pour fins de taxation. Alors que, dans les municipalités, la totalité des coûts des services administratifs, de police et d'entretien des routes sont payés à même les impôts locaux prélevés par les municipalités, ce n'est pas le cas dans les DSL. Selon nous, il faut remédier à cette situation afin que toutes les municipalités fonctionnent sur un pied d'égalité.

Le rapport de la **CUTER** notait que ... *l'écart important au niveau du taux des impôts non résidentiels constitue donc un puissant facteur de motivation pour les propriétés non résidentielles, sous forme d'activités commerciales et industrielles, les incitant à s'installer dans les régions non constituées en municipalité, souvent aux dépens de la municipalité. Il crée également un avantage concurrentiel injuste pour les entreprises qui choisissent de s'installer dans les municipalités* (1993, p. 156). Le rapport insistait sur la nécessité de corriger ces disparités en matière de taux d'imposition. Une telle correction aurait aussi comme avantage d'augmenter les recettes provenant de l'impôt foncier dans ces zones. Il nous paraît juste et équitable que des biens semblables situés dans

les municipalités et dans les anciennes zones non incorporées soient assujettis au même traitement fiscal.

Recommandation 58

Il est recommandé d'éliminer la présente exclusion de l'impôt foncier provincial s'appliquant aux biens non résidentiels et aux biens résidentiels non occupés par le propriétaire dans les zones des anciens districts de services locaux.

Services d'entretien des routes dans les anciens districts de services locaux

Le ministère des Transports est actuellement responsable de tous les investissements et de tous les frais d'entretien des routes dans les DSL. Les coûts, estimés à 68 millions de dollars chaque année, sont partie du budget de dépenses du gouvernement provincial. Il n'est pas raisonnable de penser que la totalité de ces coûts puissent être immédiatement transférés aux résidants des DSL. Un tel transfert constituerait un obstacle majeur à la transformation de la gouvernance locale. Les municipalités proposées et la province devront s'entendre sur une façon de gérer cette situation en échelonnant le transfert sur plusieurs années.

Recommandation 59

Il est recommandé que le ministère provincial des Transports continue à assumer l'entière responsabilité pour les routes dans les anciens territoires des districts de services locaux, et qu'une période de transition appropriée soit établie pour un transfert éventuel de cette responsabilité.

Il est possible que certaines municipalités proposées veuillent à un moment donné assumer la responsabilité pour l'entretien des routes dans les anciens DSL sur leur territoire. Il se peut, cependant, qu'il soit plus économique que le ministère des Transports continue à fournir ces services dans certains territoires des anciens DSL. Le transfert de la responsabilité pour ces routes devrait être négocié entre le ministère des Transports et les municipalités dans le meilleur intérêt des contribuables.

Recommandation 60

Il est recommandé que la question de la responsabilité pour les routes locales dans les anciens territoires des districts de services locaux soit sujette à négociation entre la province et les municipalités concernées.

Recommandation 61

Il est recommandé que, jusqu'à ce qu'une entente soit conclue sur le transfert aux municipalités de la responsabilité pour les routes locales dans les anciens districts de services locaux, la province du Nouveau-Brunswick continue à prélever 44 cents sur les biens résidentiels occupés par le propriétaire situés dans les anciens districts de services locaux afin de compenser partiellement le coût des services d'entretien des routes dans ces territoires.

Recommandation 62

Il est recommandé que, jusqu'à ce qu'une entente soit conclue sur le transfert aux municipalités de la responsabilité pour les routes locales dans les anciens districts de services locaux, le gouvernement provincial applique immédiatement le taux d'imposition de 44 cents à tous les biens situés dans les anciens districts de services locaux et que la province ajuste le taux de 44 cents chaque année jusqu'à couvrir entièrement le coût des services d'entretien des routes dans ces territoires après une période de transition raisonnable.

Services de police dans les anciens districts de services locaux

Le nouveau modèle de gouvernance proposé prévoit que tous les services de police soient assurés sur une base régionale. Un tel changement devra s'opérer suite à une période de transition appropriée afin de tenir compte des obligations contractuelles des municipalités et de la province avec la GRC. Actuellement, les DSL bénéficient des services de la GRC dans le cadre de l'Entente provinciale sur les services de police. En vertu du régime proposé, les territoires des anciens DSL devront contribuer, pour leur part, aux coûts des services de police par le biais des impôts fonciers locaux dans les municipalités faisant partie des districts de services régionaux.

Recommandation 63

Il est recommandé que le prélèvement provincial de 65 cents dans les anciens districts de services locaux soit réduit de 20 cents et que, dans ces territoires, le coût des services de police soit couvert par les taux d'impôts municipaux établis sur le territoire des anciens districts de services locaux.

10.6 Implications financières du régime fiscal proposé

Les implications financières pour la province du Nouveau-Brunswick du modèle proposé sont estimées à la figure 5.

Figure 5 : Estimations des implications financières du régime fiscal proposé

Implications pour la province		Millions
Transfert d'espace fiscal	157,0 $	157,0
Effets Compensatoires		
Suppression de la subvention inconditionnelle	(71,0)	
Suppression de la subvention aux services de police	(14,0)	
Ajout de nouvelles recettes provenant de l'application du prélèvement 0,44 $ sur toutes les propriétés des DSL	(22,0)	
Total des effets compensatoires	(107,0)	(107,0)
Ajout du coût de la péréquation		38,0
Coût annuel net		88 millions de dollars

Le nouveau régime fiscal proposé aurait plusieurs répercussions importantes. Elles sont décrites ci-dessous.

- Le transfert d'espace fiscal à hauteur des 1,50 $ sur les propriétés résidentielles non occupées par le propriétaire et des 75 cents sur les propriétés non résidentielles permettrait de générer, lorsque pleinement utilisé, 157 millions de dollars. Le coût pour la province de ce transfert serait en partie compensé par la suppression de la subvention inconditionnelle actuelle.
- La valeur du transfert d'espace fiscal variera d'une municipalité à l'autre en fonction de la valeur des propriétés résidentielles et non résidentielles.
- La suppression des exclusions provinciales d'impôt foncier sur les propriétés résidentielles non occupées par le propriétaire et les propriétés non résidentielles dans les DSL actuels générera environ 22 millions de dollars de recettes additionnelles pour le gouvernement provincial chaque année.
- L'ajustement de l'impôt de 65 cents dans les DSL pourrait avoir des conséquences financières immédiates et importantes pour plusieurs propriétaires immobiliers. C'est pourquoi l'ajustement doit se faire de manière progressive en l'échelonnant sur plusieurs années tel que nous le recommandons.
- Même en transférant plus d'espace fiscal, un élément de péréquation demeure nécessaire pour compenser la faible capacité fiscale dans certaines municipalités. Le coût de la péréquation est estimé à 38 millions de dollars par an.
- Comme l'indique la figure 5, le coût global net pour le gouvernement provincial est estimé à 88 millions de dollars par an.
- Les municipalités proposées ne seront pas financièrement accablées par la « municipalisation » des DSL, étant donné que l'entretien des routes continuera d'être assuré par le gouvernement provincial dans les anciens DSL et que l'espace fiscal disponible sera plus grand.

10.7 Sujets afférents

Propriétés résidentielles non occupées par le propriétaire (appartements)

Certains considèrent injuste la façon dont sont présentement taxés les immeubles à appartements dans la province. Selon ces personnes, l'application du taux provincial de taxation de 1,50 $ des résidences non occupées par le propriétaire a pour effet de limiter les fonds disponibles pour la rénovation de ces immeubles ou pour en construire de nouveaux, ou les deux.

S'il est vrai que l'impôt foncier en question représente un coût pour le propriétaire, il ne va pas forcément de soi que la suppression de l'impôt conduirait, en elle-même, à l'amélioration de ces immeubles ou à la construction de nouveaux appartements. Il est possible que la suppression de la taxe en question ne serve qu'à asseoir la position financière des propriétaires sans améliorer les immeubles existants ou augmenter le nombre de logements.

Selon nous, l'offre de biens locatifs est une entreprise commerciale semblable à la vente de tout autre produit ou service. Elle est alimentée par la recherche du profit et soumise aux forces concurrentielles du marché. À notre avis, les biens locatifs ne doivent pas être traités

différemment de tout autre bien commercial dans le cadre du système des impôts fonciers. Il faut noter cependant que le régime fiscal que nous proposons dans ce rapport aura pour effet de transférer aux municipalités les décisions relatives au taux d'imposition des biens locatifs.

Recommandation 64

Il est recommandé que les biens résidentiels non occupés par le propriétaire utilisés à des fins lucratives restent assujettis au prélèvement d'impôt foncier correspondant à la classe des biens résidentiels en location de longue durée.

Logement abordable

Nous avons noté un besoin urgent d'augmenter la disponibilité de logements abordables dans la province du Nouveau-Brunswick. Les agences de logement jouissent de ressources en capital limitées et font face à des coûts d'exploitation importants compte tenu des sources de revenus disponibles. En vertu du régime fiscal proposé, le taux provincial de 1,50 $ ne s'appliquera plus, mais les conseils municipaux continueront de prélever un impôt sur les biens locatifs sans but lucratif. Ces propriétés relèveront de la même catégorie que les immeubles à appartements. Et toute réduction du taux de 1,50 $ d'imposition se traduira par une perte de revenus pour les municipalités. Aussi, il ne faut pas oublier que les unités de logement abordable bénéficient des services municipaux au même titre que les autres propriétés. Une exonération totale est donc difficilement justifiable.

Comme le logement abordable est un enjeu social important et qu'il a des implications significatives pour les finances municipales, nous suggérons que la question soit examinée de façon plus approfondie. Néanmoins, si une réduction de la charge fiscale à l'égard de ces biens est jugée souhaitable au plan social, un programme ciblé de réduction ou de remise de taxe pourrait être envisagé. Si tel est le cas, nous proposons que le gouvernement provincial en assume le coût, évitant ainsi des pertes de revenu pour les municipalités.

Recommandation 65

Il est recommandé qu'un allégement partiel de l'impôt foncier soit envisagé pour les biens résidentiels non occupés par le propriétaire utilisés à des fins non lucratives et que le coût de cet allégement soit absorbé par le gouvernement provincial.

Renouvellement des infrastructures

Le déficit municipal en matière d'infrastructure est un sujet de discussions continues aux trois paliers de gouvernement. De nombreux rapports à l'échelle nationale (Fédération canadienne des municipalités-FCM), provinciale et locale, ont souligné le besoin urgent de nouveaux investissements dans les infrastructures municipales. Il semble assez clair que les recettes provenant des impôts fonciers ne suffisent pas, à elles seules, à financer les investissements en infrastructure requis à l'échelle locale.

Les recettes municipales provenant de l'impôt foncier sont absorbées par les coûts liés à la prestation des services et par l'amortissement de la dette, laissant peu de place à des dépenses importantes supplémentaires de renouvellement des infrastructures. À ce moment-ci, il est difficile de voir comment les municipalités pourraient absorber de tels coûts sans hausser les taux d'imposition locale ou augmenter les frais chargés aux utilisateurs dans le cas d'infrastructures importantes comme celles permettant la distribution de l'eau ou le traitement des eaux usées.

Étant donné que le renouvellement des infrastructures municipales a des effets bénéfiques au plan économique, écologique et social, et ce, à la fois pour le gouvernement provincial et pour les gouvernements locaux, et compte tenu des sommes considérables impliquées, nous croyons que de nouveaux modes de financement doivent être envisagés. Nous pensons qu'une partie des revenus provenant de la taxe de vente au détail et de celle sur l'essence devrait être utilisée aux fins du renouvellement des infrastructures municipales. Des investissements stratégiques en ce domaine seront profitables tant au gouvernement provincial qu'aux municipalités et contribueront à l'objectif d'autosuffisance à l'échelle provinciale.

Il existe plusieurs façons d'assurer de tels investissements : pacte fiscal, partage des champs de taxation, taxe spéciale ou fonds en fiducie. Peu importe le moyen choisi, ce qui compte, c'est que le gouvernement provincial et les municipalités s'entendent le plus rapidement possible sur la mise en place d'un mécanisme de financement stable et à long terme pour le financement du renouvellement des infrastructures.

Recommandation 66

Il est recommandé qu'une entente séparée, stable et à long terme, sur le renouvellement des infrastructures, soit établie le plus

rapidement possible. Cette entente, financée à même la taxe de vente ou les impôts sur le revenu, ou les deux, serait négociée entre le gouvernement provincial et les municipalités.

Autres recettes fiscales

Devant le commissaire, les représentants municipaux ont soutenu que les gouvernements locaux devraient avoir accès à des sources de revenu au-delà du domaine traditionnel de l'impôt foncier. Ils voient là une façon de diversifier les revenus des municipalités, ou de les augmenter, tout en les récompensant pour leur bonne gestion et leur contribution au développement des collectivités locales. Toujours selon eux, l'accès à ces sources additionnelles de revenus permettrait aussi aux municipalités de mieux faire face au déclin de la valeur des propriétés associé aux fermetures d'usines ou de commerces dans les collectivités mono-industrielles. Cependant, comme l'a souligné la **Table ronde de la ministre sur la gouvernance locale,** le partage de la taxe de vente et de l'impôt sur le revenu ne se ferait pas sans problème. Un tel partage risquerait d'engendrer des disparités fiscales accrues entre les collectivités, sans parler des effets de fluctuation dans les revenus municipaux provoqués par les cycles économiques. Les revenus découlant de la taxe de vente et des impôts sur le revenu sont moins stables et prévisibles que ceux générés par l'impôt foncier.

Mintz et Roberts, dans **Running on Empty: A Proposal to Improve Cities Finances** (2006) ont défini quatre principes qui devraient s'appliquer, selon eux, au financement municipal :

- l'efficacité – Un système fiscal est plus efficace lorsqu'il est neutre, imposant des charges fiscales similaires à tous les produits et domaines d'activités;
- un minimum de coûts administratifs et d'obligations liés à la collecte – La collecte des impôts est onéreuse et les coûts administratifs doivent être absorbés par les contribuables. Donc, il faut les minimiser;
- la flexibilité et l'autonomie dans le financement des services publics – Chaque ordre de gouvernement doit avoir accès à des sources de revenu qui sont adaptées à ses activités;
- l'imputabilité politique – L'imputabilité s'améliore lorsque les gouvernements financent leurs programmes à partir des impôts qu'ils lèvent eux-mêmes (p. 4 à 6).

En s'aventurant directement sur le terrain de la taxe de vente et de l'impôt sur le revenu, les municipalités verraient s'accroître les charges administratives liées à la collecte des revenus. Des pratiques de taxations coûteuses et peu efficaces risqueraient de surgir à travers la province. Si, par ailleurs, les municipalités voulaient simplement partager des champs de taxation que la province occupe déjà, elles ne feraient que compromettre l'imputabilité en matière de dépenses et de taxation. Tout nouvel impôt municipal signifierait, de toute manière, une hausse des coûts à la fois pour les électeurs et pour les entreprises. Or, comme le rappelle Mintz, *les impôts découragent l'effort au travail, les économies, l'investissement et le risque chez l'entrepreneur* (2006, p. 4). [traduction]

Nous pensons qu'un transfert d'espace d'impôt foncier est susceptible de générer des revenus additionnels importants pour les municipalités tout en répondant mieux aux objectifs poursuivis par la réforme que nous proposons. Si partage des revenus de la taxe de vente et de l'impôt des particuliers il doit y avoir, nous croyons qu'il doit servir un objectif ciblé et ponctuel, par exemple, au financement du renouvellement des infrastructures.

Recommandation 67

Il est recommandé que les municipalités n'aient pas directement accès aux taxes de vente ou aux impôts sur le revenu des particuliers, ou les deux, comme sources permanentes de revenus.

Immeubles en copropriété

Les immeubles en copropriété sont actuellement assujettis à l'impôt foncier à l'échelle locale au même titre que les résidences occupées par le propriétaire. Malheureusement, certaines municipalités ont cessé de fournir aux propriétaires de logements en copropriété certains services (p. ex., la collecte des ordures ou le déneigement). D'autres municipalités les obligent à assumer la responsabilité de la partie de rue « privée » où ils résident. Ce sont là, pour les municipalités, tout simplement des façons d'éviter des coûts.

Les collectifs d'habitation sont de plus en plus recherchés compte tenu de la hausse des coûts de construction, de la diminution de la taille des familles et du vieillissement de la population. Les développements immobiliers de forte densité doivent être encouragés, dans la mesure où les services qu'ils requièrent sont moins coûteux (services sur moins grandes zones géographiques) et où leur construction demande moins de capitaux.

On s'explique mal pourquoi les municipalités réduisent les services locaux aux logements en copropriété. Nous recommandons, par conséquent, que leurs propriétaires aient le droit aux mêmes services que ceux offerts aux résidences unifamiliales si leur bien est assujetti au même taux d'imposition.

Recommandation 68

Il est recommandé que les municipalités, collectivement, résolvent le problème des propriétaires d'immeuble en copropriété qui ne reçoivent pas le même niveau de services locaux que les habitations unifamiliales, alors que leurs biens sont imposés au même taux.

Logements attenants

Le vieillissement de la population exige que nous examinions des moyens abordables et pratiques pour loger les personnes âgées. Les soins en établissement sont onéreux et constituent souvent l'une des solutions les moins appréciées des aînés. La Stratégie provinciale en matière de soins de longue durée publiée récemment met de l'avant une gamme de possibilités pour répondre à leurs besoins. Nous souscrivons à l'approche préconisée dans ce document et encourageons les solutions qui favorisent l'autonomie des personnes âgées aussi bien que le soutien familial sous la forme de logements attenants. Nous proposons donc que soit revue l'application actuelle des impôts fonciers municipaux et provinciaux touchant ce type de propriétés résidentielles.

Recommandation 69

Il est recommandé que, lorsqu'une partie d'une résidence familiale est utilisée comme logement attenant pour un membre de la famille immédiate à des fins non lucratives, cette partie de la résidence soit considérée comme partie intégrante de la résidence principale aux fins d'imposition.

Exigences de la Corporation de financement des municipalités du Nouveau-Brunswick

La Corporation de financement des municipalités du Nouveau-Brunswick s'est révélée un instrument efficace et rentable pour les municipalités souhaitant contracter des emprunts immobiliers. Elle leur a permis d'obtenir des taux d'intérêt concurrentiels accompagnés de garanties provinciales. Le professionnalisme avec lequel ce programme est géré par le gouvernement provincial bénéficie à toutes les municipalités. De plus, le processus appliqué par la Commission des emprunts de capitaux municipaux prend en considération le niveau d'endettement de la municipalité et sa capacité à rembourser.

Néanmoins, certains représentants municipaux ont soulevé deux questions précises quant aux règles suivies. Ils souhaitent que soit revue l'imposition sans distinction de l'exigence de refinancer les prêts dont la période d'amortissement est supérieure à dix ans, ce qui créerait une exposition aux taux d'intérêt fluctuant. D'autre part, certains s'interrogent aussi sur les restrictions imposées à l'égard de l'utilisation de modes de financement innovateurs pour de nouveaux projets de développement à l'échelle locale. Au dire de ces personnes, la rapidité du développement immobilier, la hausse des coûts de construction et de l'équipement et le caractère fluctuant des marchés de capitaux exigent de considérer des approches nouvelles. En considérant de nouvelles approches, il faut cependant bien tenir compte des coûts totaux et des risques. Nous croyons que les questions soulevées méritent un examen plus approfondi.

Recommandation 70

Il est recommandé que la Corporation de financement des municipalités du Nouveau-Brunswick effectue un examen pour déterminer les améliorations qui pourraient être apportées afin de mieux répondre aux besoins en immobilisations à long terme du gouvernement provincial et des municipalités.

Délestage de certaines responsabilités

Dans leurs présentations au commissaire, les associations représentant les municipalités ont fait état d'un délestage par la province de certaines responsabilités sans qu'il soit accompagné de ressources suffisantes. Les exemples fournis touchaient de nouvelles normes policières, un renforcement des standards relatifs à la gestion des déchets solides et, plus récemment, l'obligation pour les municipalités de se plier aux exigences des règlements concernant l'accès à l'information.

Au-delà des conséquences financières, on voit dans de tels changements, souvent imposés de manière unilatérale par la province, un manque de respect à l'égard des gouvernements locaux. Ce genre de problèmes pourrait être évité si la province s'engageait à des consultations formelles avec les représentants municipaux concernés avant de prendre des actions telles que celles décrites ci-haut. En effet,

la province pourrait s'assurer de consulter les municipalités lorsqu'elle lance des initiatives qui sont susceptibles d'avoir des répercussions sur les opérations et le financement des programmes municipaux.

Recommandation 71

Il est recommandé que le gouvernement du Nouveau-Brunswick consulte les municipalités avant l'introduction de nouveaux programmes ou politiques susceptibles d'avoir une incidence sur le financement ou le fonctionnement des municipalités.

Partage des recettes de développement industriel et commercial

L'adoption d'une approche régionale dans la prestation des services et l'introduction d'une approche plus systématique à l'aménagement du territoire dans chaque région permettront de mieux coordonner le développement industriel ou commercial. Actuellement, il existe une forte concurrence entre les municipalités pour de nouveaux développements industriels ou commerciaux, ce qui entraîne un dédoublement inutile des efforts et mène parfois tout simplement à des concessions financières de la part des gouvernements locaux. La pratique actuelle visant à soutenir de multiples parcs industriels ou d'affaires dans toutes les régions et sous-régions de la province n'est pas viable à long terme.

Une fois les districts de services régionaux établis, il faudra examiner attentivement les possibilités de partage des coûts et des recettes des développements industriels et commerciaux à l'échelle de la région. En termes simples, si une nouvelle entreprise majeure devait s'établir dans une localité, alors toutes les collectivités de la région contribueraient au coût de l'infrastructure et des services municipaux requis, mais elles partageraient aussi les recettes des impôts fonciers obtenus. Une telle approche aurait pour effet d'encourager chaque région à consolider ses efforts de développement économique, mais aussi à en partager les fruits.

Recommandation 72

Il est recommandé que chaque région élabore un plan de partage des revenus et des investissements pour les nouveaux développements industriels ou commerciaux de façon à éviter le dédoublement des efforts de développement économique.

Terres agricoles et forêts

Nous n'avons pas étudié de manière approfondie les dispositions de l'impôt foncier s'appliquant aux terres agricoles et aux forêts de la province. Notre attention s'est surtout portée sur les questions de gouvernance dans les municipalités et territoires non incorporés. Néanmoins, il faut noter que la « municipalisation » des DSL aura une incidence sur le Programme d'identification des terres agricoles dans la mesure où il n'y aura plus de taux d'imposition moyen dans les DSL pouvant être utilisé dans le calcul des taxes différées prévues au programme. Il faudra tout au moins élaborer un nouveau seuil de calcul en remplacement du taux d'imposition moyen dans les DSL.

Recommandation 73

Il est recommandé que, à l'exception des modifications corrélatives requises dans le Programme d'identification des terres agricoles suite à la disparition d'un taux d'imposition moyen dans les districts de services locaux, les règles d'impôt foncier actuellement applicables aux forêts et aux terres agricoles restent inchangées.

10.8 Une approche intégrée

Nous ne saurions trop insister sur l'importance d'adopter une approche intégrée face aux recommandations touchant le régime fiscal. En mettant en œuvre ces recommandations à la pièce, sans se soucier de leur interdépendance, on risquerait d'aggraver les défauts d'un système déjà passablement mal en point.

Le tout récent **Document de travail sur le régime fiscal du Nouveau-Brunswick** (juin 2008) insistait sur la nécessité de tenir compte des effets de l'impôt foncier sur la compétitivité économique, les investissements et la création d'emplois. Il notait l'importance de veiller à ce que le régime fiscal encourage l'augmentation des revenus des particuliers, la création d'emplois, la croissance durable, et mène la province vers l'autosuffisance.

Le même rapport soulevait trois enjeux majeurs touchant le régime fiscal municipal actuel et l'impôt foncier et proposait certaines solutions à envisager. Les enjeux identifiés avaient trait :

- à la différence de traitement entre les biens résidentiels et non résidentiels en matière d'impôt foncier,

- aux DSL et au prélèvement du taux de 65 cents, et
- à l'évaluation foncière.

Parmi les solutions proposées dans le même document pour résoudre ces questions, on note :

- une réduction du taux d'imposition provincial non résidentiel (2,25 $) et une application plus étendue du taux de 65 cents dans les DSL,
- l'élimination du taux d'imposition provincial résidentiel, une réduction du taux d'imposition provincial non résidentiel et une application plus étendue du taux de 65 cents dans les DSL,
- l'établissement d'une moyenne de la valeur des propriétés foncières sur trois ans aux fins de taxation
- l'ajout d'un facteur d'ajustement à l'impôt foncier à payer, présenté comme un possible « mécanisme d'imputabilité».

Dans le cadre de notre étude, le Bureau du contrôleur nous a fourni des renseignements mis à jour concernant le coût des services fournis par la province dans les DSL et les recettes de l'impôt foncier dans les mêmes territoires. Nous avons aussi examiné diverses options de transfert d'espace fiscal ou de partage de taxe pour les municipalités dans une optique d'amélioration de l'imputabilité et de la capacité fiscale à l'échelle locale.

L'approche que nous recommandons est en grande partie conforme à deux solutions contenues dans le document de travail. Le transfert d'espace fiscal que nous proposons réduira la dépendance des municipalités à l'égard des subventions provinciales et renforcera l'imputabilité locale en ce qui touche les décisions en matière de dépenses et d'établissement des taux d'imposition. Une réduction du fardeau fiscal pourrait aussi en résulter. D'autre part, les problèmes liés au prélèvement du taux d'imposition de 65 cents dans les DSL ne se poseront plus étant donné que : 1) le coût des services de police sera absorbé à même l'impôt local et 2) le taux d'imposition local pour l'entretien des routes sera graduellement ajusté pour refléter le coût réel tout en appliquant ce taux à tous les biens fonciers dans les anciens territoires non incorporés.

Les propositions du **Document de travail sur le régime fiscal du Nouveau-Brunswick** concernant les façons de minimiser l'impact sur les contribuables d'une croissance rapide de l'évaluation foncière ont aussi été prises en considération. Nous les avons examinées en tenant compte du fait que l'impact de l'accroissement de l'évaluation foncière sur les contribuables se trouve aggravé par les présents modes de paiement de la facture d'impôt foncier (c.-à-d. paiement en un seul versement).

Il est généralement admis que les impôts fonciers sont, par nature, régressifs. L'accroissement de la valeur d'un bien foncier conduit à une augmentation de la taxe à payer sans même qu'il y ait hausse du taux d'imposition. Ainsi, sur quelques années, il est possible que la valeur marchande d'une propriété, ainsi que l'impôt à payer, double sans qu'il y ait eu ajustement du taux d'imposition. Or, il est peu probable que, pendant ce temps, la capacité de payer du propriétaire (son revenu) ait augmenté dans les mêmes proportions. En d'autres termes, bien que la valeur des biens d'une personne augmente, sa capacité de payer n'en fait pas autant. Ceci ne diminue cependant en rien le bien-fondé de l'utilisation de la valeur marchande d'une propriété pour déterminer les taxes à payer.

La méthode actuelle selon laquelle l'évaluation d'une propriété est déterminée de manière uniforme et indépendante, en fonction de la valeur du marché, est nettement supérieure à toute pratique subjective qui laisserait place à l'arbitraire.

Ceci dit, la suggestion selon laquelle les taxes à payer sur une propriété pourraient être basées sur la moyenne de l'évaluation des trois dernières années, nous semble valable. Une telle approche pourrait, en effet, amoindrir l'impact de hausses soudaines de l'évaluation tout en respectant le principe de l'évaluation à la valeur marchande. Avant de mettre en œuvre une telle mesure, il serait toutefois utile d'en examiner les implications financières pour les municipalités. À cet égard, des consultations avec les municipalités s'imposent. Contrairement à un « gel » ou à un « plafond » une telle mesure n'aurait pas pour effet de limiter artificiellement l'évaluation des propriétés pendant de longues périodes.

Selon nous, l'utilisation d'une moyenne des évaluations sur trois ans, jumelée à des changements au mode de paiement de la facture de l'impôt foncier, pourrait alléger l'impact financier sur les contribuables.

Recommandation 74

Il est recommandé, qu'après consultations avec les municipalités, le gouvernement provincial considère la possibilité que les taxes à payer sur une propriété soient basées sur la moyenne de l'évaluation des trois dernières années plutôt que sur l'évaluation annuelle.

Recommandation 75

Il est recommandé que la facture d'impôt foncier continue à être émise une fois par an, mais que le paiement soit acquitté en deux versements annuels afin de réduire la somme à payer d'un seul coup et ainsi alléger le fardeau financier des contribuables.

Par ailleurs, la proposition du **Document de travail du ministère des Finances** visant la mise en vigueur d'un «facteur d'ajustement » nous paraît plus problématique. En effet, comme les municipalités comptent sur la croissance constante de l'évaluation des propriétés afin de générer les revenus supplémentaires dont elles ont besoin pour faire face à l'augmentation des coûts de services, l'application d'un tel « facteur d'ajustement » pourrait créer un sérieux manque à gagner. Une telle formule, en plus d'être difficilement applicable au plan administratif, risquerait d'être mal comprise puisque chaque municipalité devrait en faire sa propre application en fonction des circonstances locales. Nous croyons que l'imposition d'une telle mesure serait perçue par les municipalités comme une intrusion dans le processus local de prise de décision en matière de taxation et de fiscalité. Enfin, une telle mesure soulève la possibilité que, dans les cas où il y a baisse importante de l'évaluation foncière, la province se verrait obliger de dicter aux municipalités une augmentation des taux d'imposition.

Plus important encore, cette formule n'est pas conforme aux principes acceptés d'imputabilité et d'autonomie à l'échelle locale. Comme les taxes foncières constituent une forme très visible d'imposition, les conseils municipaux, de même que leurs électeurs, sont extrêmement sensibles aux changements dans les taux d'imposition. Tout changement dans le taux d'imposition est largement évoqué dans la presse locale et suivi attentivement par les résidants et les entreprises. Pour toutes ces raisons, nous somme d'avis que les décisions relatives aux taux d'impôts locaux devraient, dans la mesure du possible, relever des conseils municipaux démocratiquement élus et directement imputables aux résidants.

Recommandation 76

Il est recommandé que le « facteur d'ajustement », aussi appelé mécanisme d'imputabilité, proposé dans le *Document de travail sur le régime fiscal du Nouveau-Brunswick* ne soit pas mis en vigueur.

Éléments à prendre en compte pour la transition

Compte tenu du fait que les recommandations présentées dans ce rapport sont largement inter-reliées et exigeront la mise en œuvre d'un vaste éventail de changements, il est peu probable que le régime fiscal proposé soit mis en place avant le prochain exercice budgétaire municipal. Par conséquent, il serait avisé de prolonger les allocations actuelles de fonds aux municipalités existantes et aux DSL au moins jusqu'à la prochaine année civile (2009), ceci dans le but d'assurer une certaine stabilité et prévisibilité au chapitre des finances des gouvernements locaux.

Recommandation 77

Il est recommandé que les accords actuels de financement entre le gouvernement provincial et les municipalités soient prolongés en attendant l'examen des recommandations relatives au financement formulées dans ce rapport.

En résumé

Une analyse plus poussée du modèle fiscal proposé devra être effectuée à la lumière des décisions que prendra le gouvernement provincial relativement à l'organisation des municipalités et des districts de services régionaux. Il sera alors possible d'apporter les ajustements nécessaires au cas où des problèmes particuliers seraient identifiés. Toutefois, pour l'instant, nous sommes persuadés que le modèle fiscal que nous proposons satisfait plusieurs objectifs souhaitables en matière de financement municipal.

De notre point de vue, le régime fiscal que nous proposons est préférable dans la mesure où il :

- élimine un mécanisme de subvention inconditionnelle controversé;
- donne davantage de fonds aux municipalités grâce à un transfert d'espace fiscal;
- répond aux besoins de stabilité et de prévisibilité des recettes;
- favorise une plus grande autonomie financière et plus d'imputabilité à l'échelle locale;
- offre la possibilité aux recettes municipales de croître avec l'augmentation de d'évaluation foncière;
- minimise la dépendance municipale à l'égard des paiements de transfert provinciaux;

- continue de soutenir les principes du programme de Chances égales pour tous grâce à la péréquation;
- favorise une capacité fiscale accrue à l'échelle municipale et régionale;
- favorise une fiscalité plus juste et reflétant le niveau de services reçus dans les anciens DSL;
- rétablit l'équité dans toutes les classes d'impôts fonciers, que ce soit dans les municipalités ou dans les anciens DSL;
- répond à certains éléments d'iniquité dans le système actuel (p. ex., les appartements attenants, les immeubles en copropriété);
- permet des taux d'imposition variables reflétant le niveau de services disponibles dans les diverses zones au sein d'une même municipalité;
- recommande la mise en place d'un nouveau pacte fiscal pour répondre aux besoins en infrastructures;
- va de pair avec les nouvelles structures de gouvernance proposées.

Cela étant dit, certains pourront sans doute mettre en question le régime proposé dans la mesure où :

- les municipalités n'obtiennent pas un accès direct à de nouvelles sources de revenus, telles la taxe de vente ou l'impôt sur le revenu des particuliers;
- le transfert de l'espace fiscal pourrait favoriser les collectivités qui connaissent une forte croissance;
- l'intégration des anciens DSL pourrait signifier une hausse des coûts pour les entités municipales nouvelles et restructurées;
- le prélèvement provincial de 1,50 $ par tranche de 100 $ d'évaluation sur les appartements, bien qu'étant supprimé à titre de prélèvement provincial, continue d'exister et relève désormais des municipalités suite au transfert d'espace fiscal proposé ;
- le gouvernement provincial continue d'occuper une partie du champ d'impôt foncier;
- il est possible que la concurrence fiscale entre les municipalités s'accroisse, étant donné que certaines d'entre elles pourraient ne pas avoir besoin d'occuper la totalité de l'espace fiscal libéré et ainsi s'en tirer avec des taux d'imposition plus faible.

En réalité, il est difficile d'élaborer un modèle de gouvernance locale et un système de financement qui recueillent l'appui de toutes les parties intéressées. Toutefois, pris dans son ensemble, nous sommes persuadés que le modèle fiscal proposé contient un bon nombre de points forts et que ceux-ci dépassent les faiblesses que certains pourraient y voir.

Annexe 1 : Part de la subvention inconditionnelle dans le budget total des municipalités, des districts de services locaux et des communautés rurales.

Municipalité	Subvention inconditionnelle 2008	Budget total 2008	Pourcentage représenté par la subvention
Fredericton	5 816 360	82 445 566	7,05 %
Moncton	11 593 117	107 524 250	10,78 %
Saint John	19 499 823	119 166 653	16,36 %
Total groupe A	**36 909 300**	**309 136 469**	**11,94 %**
Bathurst	2 606 235	18 737 891	13,91 %
Campbellton	2 227 973	9 946 526	22,40 %
Dalhousie	716 894	6 074 702	11,80 %
Dieppe	954 073	30 435 789	3,13 %
Edmundston	2 664 309	23 343 027	11,41 %
Miramichi	2 225 636	23 487 907	9,48 %
Total groupe B	**11 395 120**	**112 025 842**	**10,17 %**
Caraquet	667 543	4 447 312	15,01 %
Grand-Sault	624 726	7 650 873	8,17 %
Oromocto	757 190	13 159 989	5,75 %
Sackville	543 944	8 247 407	6,60 %
Shediac	626 537	7 663 104	8,18 %
Shippagan	395 164	3 535 619	11,18 %
St Stephen	677 326	6 503 690	10,41 %
Sussex	403 616	5 170 000	7,81 %
Tracadie-Sheila	500 803	5 069 409	9,88 %
Woodstock	548 686	6 580 762	8,34 %
Total groupe C	**5 745 535**	**68 028 165**	**8,45 %**

Municipalité	Subvention inconditionnelle 2008	Budget total 2008	Pourcentage représenté par la subvention
Quispamsis	839 880	14 254 739	5,89 %
Riverview	1 499 170	19 145 505	7,83 %
Rothesay	417 721	12 214 000	3,42 %
Total groupe D	**2 756 771**	**45 614 244**	**6,04 %**
Belledune	42 477	4 008 818	1,06 %
Beresford	602 900	3 656 912	16,49 %
Black's Harbour	155 673	1 174 379	13,26 %
Bouctouche	177 634	2 221 689	8,00 %
Cap Pele	205 659	2 340 711	8,79 %
Chipman	168 948	1 277 459	13,23 %
Clair	78 730	713 499	11,03 %
Doaktown	74 520	812 446	9,17 %
Florenceville	14 223	1 894 386	0,75 %
Grand Bay/Westfield	384 878	4 184 315	9,20 %
Grand Manan	175 660	1 991 439	8,82 %
Grande Anse	135 508	779 499	17,38 %
Hampton	295 888	4 238 715	6,98 %
Hartland	121 483	1 369 590	8,87 %
Hillsborough	172 267	1 238 128	13,91 %
Kedgwick	186 157	971 931	19,15 %
Lameque	168 564	1 447 786	11,64 %
Mcadam	370 029	1 065 004	34,74 %
Memramcook	535 426	3 550 672	15,08 %
Minto	396 962	1 892 518	20,98 %
Nackawic	120 487	1 780 974	6,77 %
Neguac	192 365	1 530 510	12,57 %
Perth-Andover	175 245	2 061 229	8,50 %
Petit-Rocher	305 258	1 578 266	19,34 %

Municipalité	Subvention inconditionnelle 2008	Budget total 2008	Pourcentage représenté par la subvention
Petitcodiac	178 620	1 476 407	12,10 %
Plaster Rock	117 498	1 255 030	9,36 %
Rexton	71 177	855 795	8,32 %
Richibucto	130 845	1 685 381	7,76 %
Rogersville	187 063	987 692	18,94 %
Saint Andrews	132 583	3 170 562	4,18 %
St George	117 625	1 531 088	7,68 %
Saint-Antoine	145 308	1 169 820	12,42 %
Saint-Louis-de-Kent	146 800	1 180 905	12,43 %
Saint-Quentin	216 054	1 901 631	11,36 %
Salisbury	101 624	1 381 313	7,36 %
Saint-Léonard	230 255	1 305 795	17,63 %
Total groupe E	**7 032 393**	**65 682 294**	**10,71 %**
Alma	20 270	324 664	6,24 %
Aroostook	54 233	168 106	32,26 %
Atholville	124 300	2 057 121	6,04 %
Baker Brook	67 960	441 472	15,39 %
Balmoral	230 886	1 200 533	19,23 %
Bas-Caraquet	273 175	1 077 669	25,35 %
Bath	48 811	381 439	12,80 %
Bertrand	173 378	790 693	21,93 %
Blackville	79 160	699 475	11,32 %
Bristol	19 336	696 594	2,78 %
Cambridge-Narrows	41 141	658 164	6,25 %
Canterbury	39 712	218 578	18,17 %
Centreville	25 354	475 936	5,33 %
Charlo	219 809	1 357 174	16,20 %
Dorchester	89 824	774 028	11,60 %
Drummond	49 755	641 929	7,75 %

Municipalité	Subvention inconditionnelle 2008	Budget total 2008	Pourcentage représenté par la subvention
Eel River Crossing	173 073	786 196	22,01 %
Fredericton Junction	79 329	611 344	12,98 %
Gagetown	54 317	700 788	7,75 %
Harvey	16 643	189 121	8,80 %
Lac Baker	42 047	212 419	19,79 %
Le Goulet	144 402	429 944	33,59 %
Maisonnette	76 640	371 167	20,65 %
Meductic	9 569	147 335	6,49 %
Millville	32 219	241 741	13,33 %
New Maryland	203 142	3 674 058	5,53 %
Nigadoo	129 555	641 951	20,18 %
Norton	168 024	949 418	17,70 %
Paquetville	50 755	710 626	7,14 %
Pointe-Verte	193 794	711 067	27,25 %
Port Elgin	60 086	402 677	14,92 %
Riverside-Albert	46 309	301 163	15,38 %
Riviere-Verte	93 305	518 929	17,98 %
Saint-François-de-Madawaska	56 647	731 603	7,74 %
St- Isidore	93 178	755 299	12,34 %
Saint-Léolin	138 662	395 974	35,02 %
Sainte-Anne-de-Madawaska	156 970	786 139	19,97 %
Sainte-Marie-Saint-Raphael	184 481	608 163	30,33 %
St- Hilaire	14 650	276 721	5,29 %
St Martins	28 453	421 823	6,75 %
Stanley	17 668	431 066	4,10 %
Sussex Corner	78 517	915 862	8,57 %
Tide Head	87 658	735 011	11,93 %
Tracy	78 232	367 751	21,27 %

Municipalité	Subvention inconditionnelle 2008	Budget total 2008	Pourcentage représenté par la subvention
Total groupe F	**4 065 429**	**29 988 931**	**13,56 %**
Total de tous les groupes	**67 904 548**	**630 475 945**	**10,77 %**
Districts de services locaux	3 150 945	42 101 051	7,48 %
Communautés rurales	73 472	1 479 381	4,97 %

Aperçu

Chapitre 11
Rationalisation des fonctions du gouvernement provincial liées à la gouvernance locale

11.1 Lois diverses afférentes à la gouvernance locale 166

11.2 Restructuration continuelle des fonctions 169

En résumé. 172

Annexes

Annexe 1 : Changements de leadership au sein du ministère responsable de la gouvernance locale 172

Chapitre 11

Rationalisation des fonctions du gouvernement provincial liées à la gouvernance locale

Dans ce rapport, nous avons, à plusieurs reprises, identifié la fragmentation et le manque d'intégration comme des faiblesses importantes de l'organisation des gouvernements à l'échelle locale. La gestion de la gouvernance locale au sein du gouvernement provincial semble tout aussi fragmentée. Il est difficile de concevoir comment l'exercice de la démocratie et la prestation des services à l'échelle locale pourraient être mieux coordonnés et unifiés sans une harmonisation correspondante des responsabilités et des structures du gouvernement provincial.

Au sein du gouvernement provincial, des problèmes d'organisation ont affligé la gouvernance locale depuis des années. Dès 1963 Byrne fit ressortir ces difficultés. Il observa une dispersion des responsabilités parmi de nombreux ministères, ce qu'il qualifia de *... fouillis de lois d'une grande diversité qui se chevauchent et qui réglementent actuellement la structure et les pouvoirs de taxation des gouvernements locaux* (1963, p. 25). [traduction] Byrne exhorta le gouvernement du Nouveau-Brunswick de mettre en œuvre une réorganisation intégrée de ses relations financières et administratives avec les municipalités. En guise de réponse, le gouvernement adopta une loi exhaustive régissant l'organisation et le fonctionnement des gouvernements locaux, la *Loi sur les municipalités*. Celle-ci conférait des pouvoirs précis aux municipalités en plus de clairement délimiter leurs responsabilités. Parallèlement, le gouvernement provincial procéda à une consolidation au sein d'un même ministère de la plupart des responsabilités liées à la gouvernance locale.

Ces améliorations sur le plan de l'intégration et de la coordination n'ont toutefois pas perduré. Elles se sont progressivement effritées au cours des années, alors que les gouvernements successifs ont agi de façon isolée afin de régler des problèmes ponctuels. Le présent chapitre relate les changements apportés au sein du gouvernement provincial durant l'ère post Byrne en ce qui touche la gouvernance locale. Il appelle à une nouvelle restructuration en profondeur

des rouages centraux du gouvernement provincial dans le but de contrer la fragmentation qui caractérise actuellement le dossier de la gouvernance locale.

11.1 Lois diverses afférentes à la gouvernance locale

Les recommandations de Byrne (1963) concernant l'organisation et la gestion des gouvernements locaux ne furent pas toutes mises en œuvre. Entre autres, la proposition qui visait la création d'une « commission administrative » responsable du secteur municipal ne fut pas retenue. Cette approche fut jugée incompatible avec le principe d'un gouvernement élu responsable. Une rationalisation et une simplification considérables de la gestion de l'administration municipale eurent néanmoins lieu. Les lois touchant le secteur municipal furent consolidées et la plupart des responsabilités relatives aux gouvernements locaux furent confiées à un seul ministère.

Parallèlement, toutefois, la nouvelle architecture de gouvernance locale adoptée au début des années 1960, laquelle était fondée sur les recommandations principales de Byrne, conduit le gouvernement provincial à s'impliquer plus directement dans les questions de gouvernance locale. En effet, comme une large partie de la population se trouvait sans gouvernement local, le gouvernement provincial fut appelé à jouer un rôle sans précédent en matière de gouvernance locale. Il devenait, de facto, le gouvernement local de toutes les régions non constituées en municipalités. Il livrait directement la plupart des services municipaux dans les districts de services locaux (DSL). Il dut, par conséquent, se doter de pouvoirs réglementaires reflétant les responsabilités nouvellement acquises. Au fil du temps, de nouvelles lois et de nouveaux règlements furent adoptés afin de permettre au gouvernement provincial de jouer son rôle de fournisseur de services dans les DSL. Il se dota également de pouvoirs réglementaires le rendant capable d'assumer ses nouvelles responsabilités en matière d'évaluation foncière et d'aide financière aux municipalités.

Présentement, les gouvernements locaux du Nouveau-Brunswick opèrent dans un cadre juridique très complexe. Des douzaines de lois publiques et privées, en plus de règlements multiples, s'appliquent aux municipalités. Même si la *Loi sur les municipalités* (adoptée dans les années 1960) demeure le texte réglementaire le plus important en matière de gouvernance locale, il a perdu son intégralité. Les nombreux textes législatifs complémentaires et spécialisés adoptés depuis, et dispersés dans divers ministères et organismes, ont considérablement affecté la cohérence du cadre législatif et dilué le pouvoir de prise de décision du gouvernement provincial en matière de gouvernance locale.

Un bref examen des diverses dispositions législatives qui ont trait aux municipalités permet d'estimer la complexité du cadre actuel. Une première complication découle du fait que les gouvernements locaux du Nouveau-Brunswick sont, encore à ce jour, régis par un amalgame de lois privées et publiques. Plusieurs municipalités existantes ont été créées par le biais de lois et de chartes spéciales (p. ex., *Saint John City Charter, Moncton Consolidation Act, Fredericton City Charter*). En plus, au cours des années, plusieurs changements aux frontières des gouvernements locaux ont été apportés par l'entremise de lois spéciales ou propres à chaque municipalité concernée. C'est le cas notamment à Edmundston où les dernières fusions ont été effectuées par la *Loi de 1998 sur Edmundston*. Cette dernière créait donc la ville actuelle d'Edmundston. Par ailleurs, les fusions entourant la création de la nouvelle ville de Miramichi ont été effectuées par le biais d'un règlement établi en vertu de la *Loi sur les municipalités*.

L'encadrement réglementaire concernant le partage des coûts et des services entre municipalités (ou municipalités et DSL) manque tout autant de cohérence et d'uniformité. Dans certains cas, le gouvernement provincial prescrit dans une loi comment le partage des services et des coûts doit se faire. À titre d'exemple, la *Loi de la Commission des installations régionales du Grand Saint John* a été adoptée afin de rendre obligatoire le partage des coûts pour cinq installations importantes du Grand Saint John. Dans d'autres cas, le partage se fait par simples ententes administratives. C'est la voie qui a été empruntée pour établir le partage des coûts relatifs au Centre civique Memorial de Campbellton et aux nouveaux complexes sportifs de la ville de Fredericton. Le partage des coûts et des services peut aussi s'effectuer par voie de règlement municipal. Un règlement provincial type ou standard a été développé à cet effet sous la *Loi sur les municipalités*.

Tous les aspects du fonctionnement des gouvernements locaux ne sont pas prescrits par la *Loi sur les municipalités*. D'autres lois d'application générale régissent certaines responsabilités particulières des gouvernements locaux. Aussi, ces lois ne relèvent pas toutes du ministère des Gouvernements locaux. Parmi celles qui tombent sous la responsabilité du ministère des Gouvernement locaux, on compte les suivantes :

- la *Loi sur le contrôle des municipalités* qui garantit l'uniformité du processus de vérification des opérations des municipalités et des rapports soumis, et prévoit la façon de régler tout problème important d'ordre financier ou administratif ;
- la *Loi sur l'aide aux municipalités* qui réglemente les subventions inconditionnelles aux gouvernements locaux et aux districts de services locaux (DSL);
- la *Loi sur les emprunts de capitaux par les municipalités* qui régit les emprunts municipaux aux fins de financement des projets d'immobilisations;
- la *Loi sur les débentures émises par les municipalités* qui précise les conditions générales relatives aux débentures émises par les municipalités;
- la *Loi sur les lieux insesthétiques* qui vise à contrôler l'apparence et la sécurité des biens et propriétés dans la province;
- la *Loi sur la Société protectrice des animaux* qui garantit la protection et le bon traitement des animaux;
- la *Loi sur les jours de repos* qui assure une certaine uniformité en ce qui concerne les jours de repos à l'échelle de la province;
- la *Loi sur les servitudes de passage au profit des municipalités* qui réglemente l'acquisition de droits de servitude dans les municipalités et les dédommagements accordés aux propriétaires;
- la *Loi sur la Commission d'appel en matière d'évaluation et d'urbanisme* qui régit les appels en matière d'urbanisme et d'évaluation;
- la *Loi sur les zones d'amélioration des affaires* qui prévoit un traitement fiscal particulier pour les biens commerciaux situés dans les zones de développement au sein des municipalités;
- la *Loi sur la conversion au système métrique* qui assure la conversion de toutes les mesures conformément au Système international d'unités selon les facteurs de conversion de la *Norme nationale du Canada*.

Le ministère des Gouvernements locaux est également responsable d'un certain nombre de lois d'application plus limitée propres aux gouvernements locaux. Parmi celles-ci, on compte la *Loi de la Commission des installations régionales du Grand Saint John* qui régit le montant annuel de la contribution municipale totale allouée au fonctionnement des installations régionales ainsi que le montant de la contribution de chaque municipalité participante, ainsi que la *Loi visant à respecter la demande de la cité appelée The City of Saint John sur la taxation du terminal de GNL* qui définit le montant annuel de l'impôt municipal à payer relatif au terminal de gaz naturel liquéfié (GNL).

D'autre part, plusieurs autres lois relatives au financement des gouvernements locaux relèvent d'autres ministères ou organismes du gouvernement provincial. Services Nouveau-Brunswick (un organisme gouvernemental) est responsable de la *Loi sur l'évaluation* qui prévoit l'évaluation de tous les biens réels de la province aux fins de l'impôt foncier, ainsi que de la *Loi sur le dégrèvement d'impôt applicable aux résidences* qui autorise l'attribution d'un crédit imputable aux impôts exigibles sur des propriétés résidentielles. Le ministère des Finances administre la *Loi sur l'impôt foncier*, qui prévoit les conditions d'imposition de tous les biens réels de la province, la *Loi de la taxe sur le transfert de biens réels*, qui régit la levée d'impôts sur le transfert de biens, ainsi que la *Loi sur la Corporation de financement des municipalités du Nouveau-Brunswick*, qui a pour objet de fournir un financement intégré aux municipalités et aux entreprises municipales par l'entremise d'une autorité centrale d'autorisation de prêts. Jusqu'à récemment, le ministère des Finances était aussi responsable de la *Loi sur l'aide aux municipalités*. Le ministère des Gouvernements locaux en a maintenant la responsabilité.

Les lois relatives à l'environnement et l'aménagement du territoire influent aussi de façon directe sur les gouvernements locaux. Trois lois revêtent une importance particulière à cet égard. Il s'agit de la *Loi sur l'assainissement de l'environnement*, de la *Loi sur l'assainissement de l'eau* et de la *Loi sur l'urbanisme*. Les trois relèvent actuellement du ministère de l'Environnement. Leur application touche directement la gouvernance locale puisque la protection de l'environnement et de sources d'eau propre est étroitement liée à l'aménagement et à l'utilisation des terres dans les municipalités et DSL. L'utilisation des terres sans plan et contrôle appropriés peut nuire à l'environnement en plus d'engendrer d'importants coûts de services. Byrne avait d'ailleurs cerné les problèmes pouvant découlés d'un développement désordonné. C'est pourquoi il avait recommandé que l'aménagement du territoire soit un service partagé entre municipalités adjacentes et que les cités et les villes soient aussi chargées de l'aménagement du territoire dans les zones avoisinantes non constituées. Ce lien entre l'aménagement du territoire et la gouvernance locale a été reconnu par le gouvernement provincial dès les années 1960. Ainsi, le ministère des Gouvernements locaux se vit confier la responsabilité de la *Loi sur l'urbanisme* dès le lendemain des réformes Byrne. Ce n'est qu'à compter de 2005 que cette responsabilité lui fut retirée.

Certains services municipaux de première ligne sont réglementés par des lois distinctes et qui ne sont pas, à proprement parler, des lois de gouvernance locale. Ces lois échappent à l'emprise du ministère des Gouvernements locaux. Par exemple, la police et la protection contre les incendies constituent des services municipaux (quoique seul le service de police soit obligatoire). Ils sont désignés ainsi aux termes de la *Loi sur les municipalités*. Toutefois, les lois pertinentes, soit la *Loi sur la police* et la *Loi sur la prévention des incendies* relèvent du ministère de la Sécurité publique. Ce dernier établit les normes et la plupart des conditions en fonction desquelles ces services sont assurés. Bien que les lois en question aient déjà été la responsabilité du ministère des Gouvernements locaux, nous ne voyons pas de raison qui peut justifier un retour à cette situation.

Les responsabilités touchant le financement des infrastructures municipales sont elles aussi réparties entre plusieurs ministères provinciaux. Les emprunts relatifs aux immobilisations sont autorisés par la Commission des emprunts de capitaux par les municipalités en vertu du paragraphe 6(1) de la *Loi sur les emprunts de capitaux par les municipalités*. La responsabilité pour ces emprunts relève actuellement du ministère des Gouvernements locaux. Celui-ci administre également le Fonds de la taxe sur l'essence, un programme fédéral-provincial-municipal d'aide à l'infrastructure devenu permanent en février 2008 lors du dernier budget fédéral.[1] Cependant, la responsabilité pour d'autres programmes importants de financement des infrastructures municipales, tels le Fonds sur l'infrastructure municipale rurale et le volet Collectivités du Fonds Chantiers Canada (FCC), a récemment été confiée au ministère de l'Environnement. Cet éparpillement des responsabilités en matière d'infrastructures, combiné à la faiblesse de la planification régionale et de l'aménagement du territoire, ne favorise pas des décisions stratégiques et rationnelles en ce qui a trait aux investissements capitaux. Par conséquent, les exemples de sur-construction, de sous utilisation d'installations, de mauvais choix d'emplacements et de dédoublements ne manquent pas sur l'ensemble du territoire du Nouveau-Brunswick. Les conséquences financières de telles décisions ne sont pas négligeables.

Le grand nombre de lois et programmes relatifs à l'organisation, au financement et au fonctionnement des administrations municipales du Nouveau-Brunswick entraîne, à lui seul, une certaine frustration dans le milieu municipal. La répartition des responsabilités pour ces lois et programmes ne fait qu'ajouter à la complexité des opérations au sein du gouvernement provincial. Le cheminement des dossiers municipaux dans la bureaucratie provinciale exige temps et patience. Les petits gouvernements locaux sont les plus affectés par cette situation puisqu'ils disposent de peu de ressources pour faire face à une telle complexité. Au sein du gouvernement provincial, l'éparpillement des responsabilités ajoute à la lenteur du processus décisionnel. Il rend aussi la coordination et l'intégration des décisions beaucoup plus difficiles. Il entraîne de multiples réunions interministérielles et de consultations qui consomment temps et efforts. Ces ressources seraient sans doute mieux utilisées si elles servaient directement à la prestation des services à l'échelle locale.

Dans le chapitre 13 du présent rapport, nous formulons des avis relatifs à la modernisation du cadre législatif de la gouvernance locale de manière générale. Dans le présent chapitre, nous mettons plutôt l'accent sur le besoin de regrouper un certains nombre de lois touchant la gouvernance locale. À cet égard, nous souscrivons à l'orientation générale mise de l'avant dans le rapport du **Comité consultatif de révision de la Loi sur les municipalités** (1998). Nous croyons, tout comme le **Comité consultatif**, que le regroupement de ces lois simplifierait considérablement le cadre législatif et le rendrait plus facilement accessible. Compte tenu du nombre et de la nature des lois impliquées, un regroupement complet n'est toutefois pas possible. Un regroupement partiel est néanmoins souhaitable. Nous différons toutefois de l'opinion du **Comité consultatif** en ce qui touche la nature du regroupement proposé. Au lieu d'un simple regroupement des lois actuelles, nous préconisons l'adoption de lois omnibus: l'une traitant de l'organisation et du fonctionnement des gouvernements locaux et l'autre concernant le financement des gouvernements locaux. Nous prêtons une attention particulière aux dispositions législatives actuelles relatives à l'aménagement du territoire. Nous croyons, comme nous l'avons souligné au chapitre 9, que la planification, et spécialement l'aménagement du territoire, est essentiellement une fonction de gouvernance locale. La *Loi sur l'urbanisme* devrait donc être intégrée entièrement au cadre législatif de gouvernance locale, plutôt que de constituer une loi à part comme le proposait le **Comité consultatif**.

1 Le programme, qui transfère aux municipalités et aux districts de services locaux une partie des recettes produites par la taxe sur l'essence pour financer les travaux d'infrastructure, se chiffre à 18 millions de dollars en 2008-2009. Le programme s'élèvera à 46 millions de dollars en 2009-2010, atteignant alors son maximum.

Recommandation 78

Il est recommandé que les dispositions de certaines lois relatives à la gouvernance locale soient regroupées dans une nouvelle loi omnibus régissant l'organisation et le fonctionnement des gouvernements locaux. Les lois regroupées seraient les suivantes : *Loi sur les municipalités, Loi sur le contrôle des municipalités, Loi sur l'urbanisme, Loi sur la Commission d'appel en matière d'évaluation et d'urbanisme, Loi sur les zones d'amélioration des affaires, Loi sur les servitudes de passage au profit des municipalités, Loi sur l'aide aux municipalités, Loi sur les débentures émises par les municipalités, Loi sur les emprunts de capitaux par les municipalités* et *Loi sur la sauvegarde du patrimoine municipal*. De plus, il est recommandé que la nouvelle loi relève de la responsabilité du ministère des Gouvernements locaux.

Recommandation 79

Il est recommandé que les dispositions de certaines lois relatives au financement des gouvernements locaux soient regroupées dans une nouvelle loi omnibus régissant le financement des services locaux. Les lois regroupées seraient les suivantes : *Loi sur l'impôt foncier, Loi de la taxe sur le transfert de biens réels, Loi sur le dégrèvement d'impôt applicable aux résidences et Loi sur la Corporation de financement des municipalités du Nouveau-Brunswick*. De plus, il est recommandé que la nouvelle loi relève de la responsabilité du ministère des Finances.

11.2 Restructuration continuelle des fonctions

Dans un gouvernement, la manière dont les fonctions sont regroupées affecte l'accès aux programmes et aux services aussi bien que les relations avec la clientèle. Cela a également des répercussions sur la coordination et l'intégration des politiques. Au Nouveau-Brunswick, depuis la mise en œuvre des réformes inspirées par Byrne au milieu des années 1960, les politiques de gouvernance locale souffrent d'un manque de cohésion et d'intégration. Au sein du gouvernement provincial, les fonctions relatives à la gouvernance locale ont été regroupées et séparées à de nombreuses reprises. Depuis 1967, le ministère provincial responsable des politiques et des programmes municipaux a été restructuré à huit reprises et renommé autant de fois. Chaque fois, les fonctions municipales ont été ré-aménagées afin de refléter les priorités du gouvernement en poste ou pour s'adapter à la conjoncture politique, ou les deux. Au cours de cette même période, huit ministres et neuf sous-ministres se sont succédés à la barre de ce ministère (voir l'annexe 1 du présent chapitre qui porte sur la fréquence des changements de leadership au sein du ministère responsable de la gouvernance locale).

Même s'il n'appuyait pas le degré de centralisation recommandé par Byrne, pas plus que son concept d'une « commission administrative », le gouvernement de Louis J. Robichaud accepta bon nombre des recommandations de la **Commission royale** concernant l'organisation du gouvernement provincial. Conformément aux recommandations de la **Commission**, il procéda à un regroupement exhaustif des lois régissant les municipalités et compléta une consolidation des fonctions de gouvernance locale. Il transforma le ministère des Affaires municipales en un organisme responsable des grandes fonctions relatives aux gouvernements locaux en lui confiant l'évaluation foncière, la perception des impôts fonciers et les transferts financiers. Ce même ministère assumait aussi la prestation des services municipaux dans les régions non constituées, conformément aux recommandations de Byrne.

Plusieurs années plus tard, le gouvernement confia à ce même ministère la responsabilité des nouvelles lois relatives à la protection de l'environnement, dont la *Loi sur l'assainissement de l'environnement* et la *Loi sur l'assainissement de l'eau*. L'étroit rapport entre la protection de l'environnement et la gouvernance locale fut formellement reconnu et sanctionné en 1985 lorsque le nom du ministère fut changé pour le ministère de l'Environnement et des Affaires municipales. On admettait du même coup que la protection de l'environnement peut difficilement être réalisée sans un aménagement approprié du territoire. Il est d'ailleurs intéressant de noter que la première loi sur la planification locale adoptée au Nouveau-Brunswick en 1912 a d'abord été appelée *Loi relative à l'aménagement des villes*. Ce n'est qu'en 1961 que la loi en question pris la désignation de *Loi sur l'urbanisme*, et ce, même si celle-ci portait encore principalement sur les questions de zonage. En plus d'un changement d'appellation, la *Loi* de 1961 prévoyait pour la première fois la création d'une direction de la planification au sein du ministère des Affaires municipales. Déjà, depuis 1966, le ministère en question était chargé des décisions d'aménagement du territoire dans les régions non constituées en municipalités.

Ainsi, pendant une certaine période, toutes les grandes fonctions ou responsabilités relatives à la gouvernance locales furent regroupées sous le chapeau d'un même ministère provincial. Les gouvernements

locaux possédaient une seule voix au sein du gouvernement provincial. Ils disposaient d'une sorte de « guichet provincial unique ». La coordination et la cohésion des politiques de gouvernance locale furent alors sensiblement améliorées. Au milieu des années 1980, de nouvelles forces entrèrent en jeu au sein du gouvernement provincial qui allaient considérablement affaiblir l'unification et l'intégration décrites plus haut. En effet, à compter de 1989, deux nouveaux facteurs se manifestèrent ; ce qui allaient mener au démembrement du ministère de l'Environnement et des Affaires municipales. Le premier était une volonté de donner une visibilité accrue aux questions environnementales et le second était le besoin d'augmenter le nombre de ministères dans un gouvernement qui occupait tous les sièges de l'Assemblée législative.[2] Un ministère distinct de l'environnement était alors créé avec la responsabilité des politiques et des programmes de protection de l'environnement.

Sensiblement durant les mêmes années, le gouvernement provincial faisait face à une situation financière difficile. Il était obligé d'alléger son déficit annuel de fonctionnement et son niveau d'endettement. Il s'en suivit une période plutôt difficile durant laquelle les contributions financières (dépenses budgétaires aussi bien que subventions) du gouvernement provincial aux municipalités furent considérablement réduites. Pour arriver à ses objectifs de réduction de dépenses, le gouvernement choisit d'instaurer certains contrôles externes. Ceci se traduisit ultimement, en 2000, par le transfert de certains programmes au ministère des Finances. Suite à ces deux ensembles de changements, les politiques et programmes relatifs aux gouvernements locaux étaient à nouveau dispersés entre plusieurs ministères. Il s'agissait d'un retour à un état de fragmentation pas connu depuis les années 1960.

Le ministère des Affaires municipales subit une nouvelle restructuration quelques années plus tard lorsque les responsabilités en matière d'habitation et de culture furent ajoutées à son mandat. Au début des années 1990, ce ministère est devenu le ministère des Municipalités, de la Culture et de l'Habitation, sans toutefois retrouver les fonctions principales perdues lors des restructurations précédentes. Ce nouvel agencement reflétait le changement qui s'opérait dans le milieu des gouvernements locaux où les dépenses liées aux services communautaires et de loisirs croissaient de plus en plus rapidement. Même si les municipalités du Nouveau-Brunswick n'étaient plus responsables des services aux personnes (par opposition aux propriétés) depuis les années 1960, elles s'intéressaient de plus en plus aux questions culturelles, récréatives et sociales. Si les municipalités souhaitaient jouer un plus grand rôle dans ce domaine, la province n'avait pas les ressources nécessaires pour les appuyer. De plus, cette programmation ne cadrait pas de façon « naturelle » avec la culture traditionnelle du ministère des Affaires municipales. D'importants problèmes d'intégration administrative et opérationnelle persistèrent au sein du nouveau ministère, bien au-delà du transfert des responsabilités pour la culture et l'habitation. Les gouvernements locaux eux-mêmes ne savaient quoi penser de ce « mariage forcé » ; ils s'interrogeaient quant au rôle exact du ministère à l'égard des dossiers culturels, récréatifs et sociaux. Il convient de noter que ce ministère était également responsable des sports et des loisirs, des services 911, du Bureau du prévôt des incendies et de l'Organisation des mesures d'urgence. De plus, le directeur général des élections relevait du sous-ministre adjoint (SMA) de ce ministère.

Au moment même où l'on terminait la restructuration du ministère des Municipalités, de la Culture et de l'Habitation de manière à refléter le nouvel agencement de fonctions décrit ci-haut, les priorités gouvernementales étaient sur le point de changer à nouveau. Le financement fédéral pour les programmes de logement était épuisé, et les budgets pour la culture étaient sérieusement réduits afin d'arriver à équilibrer les budgets du gouvernement provincial. Aucun nouveau programme digne de mention n'avait été élaboré dans l'un ou l'autre des secteurs de la culture et de l'habitation. Les conseils municipaux ne posèrent donc aucune objection lorsque, après seulement quelques années de cohabitation, la culture et l'habitation élurent domicile ailleurs et le ministère responsable des municipalités fut ré-aménagé sur des bases plus orthodoxes. Cette fois (décembre 2000), le ministère retrouvait brièvement son nom initial (Municipalités) avant de prendre celui de ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux en mars 2001. Cette référence aux gouvernements locaux, plutôt qu'aux municipalités, dans la désignation du nouveau ministère révélait un intérêt grandissant dans les questions plus générales de gouvernance locale dans la province.[3] Le mariage de la culture et de l'habitation

2 Aux élections de 1988, le Parti libéral a remporté l'ensemble des 58 sièges de l'Assemblée législative, ce qui a exercé une pression supplémentaire en faveur de la création de postes ministériels pour un grand nombre de simples députés.

3 Ce retour à un mandat plus traditionnel du ministère des Affaires municipales (maintenant appelé ministère des Gouvernements locaux) s'insérait dans une réorientation plus importante des fonctions gouvernementales, laquelle coïncidait avec l'assermentation des membres du gouvernement du premier ministre Camille Thériault.

avec le secteur municipal aura donc été essentiellement un geste symbolique. Il fut éphémère et ne donna lieu à aucun changement notable dans les relations municipales provinciales, ni dans la programmation municipale.

Au cours des années 1990, le gouvernement du premier ministre Frank McKenna amorça d'importantes réorganisations dans certains services provinciaux. Ces réorganisations eurent un impact sur la gouvernance locale et sur les relations des collectivités locales avec le gouvernement provincial. En plus d'entreprendre certaines actions en appui aux fusions municipales, le gouvernement fit passer le nombre de conseils d'administration dans le secteur de la santé de 51 à 8, et celui des districts scolaires de 42 à 18. Les conseils scolaires élus furent abolis. Dans plusieurs régions de la province, le regroupement des corps policiers fut fortement encouragé. Même si, de manière générale, le public reconnaissait la nécessité d'une rationalisation des structures et services gouvernementaux afin de réduire les dépenses publiques et de contenir les hausses d'impôt, la perte de contrôle et de pouvoir décisionnel local qui s'en suivit ne fut pas bien accueillie dans nombre de collectivités locales.

À la fin du millénaire, l'effet cumulatif de ces changements se fit sentir et donna lieu à un certain degré de mécontentement dans les collectivités locales. Parallèlement, les problèmes environnementaux, qui découlaient d'un manque de planification efficace et d'aménagement du territoire, devenaient de plus en plus fréquents. Déjà, en 1992, la **Commission sur l'utilisation des terres et l'environnement rural (CUTER)** avait clairement reconnu l'interdépendance entre les questions environnementales et de gouvernance locale. La Commission avait invoqué l'absence de gouvernance locale dans les régions rurales, la fragmentation de l'autorité dans les régions plus urbaines et le manque général de planification à l'échelle provinciale comme causes principales de l'étalement urbain et du développement linéaire. Le bien-fondé d'une gestion plus intégrée des questions de gouvernance locale et de protection de l'environnement devenait de plus en plus clair. À son arrivée au pouvoir en 1999, le gouvernement du premier ministre Bernard Lord sembla reconnaître que cette intégration était nécessaire en retournant au modèle d'organisation de 1985. C'est-à-dire qu'il attribuait à nouveau à un seul ministère les principales fonctions relatives à la gouvernance locale et à la protection de l'environnement, même si cette fois le ministère allait prendre le nom de ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux (au lieu de celui de ministère des Affaires municipales et de l'Environnement). Certaines autres fonctions liées au mandat des municipalités demeurèrent toutefois séparées.

Dès le début de son mandat, le gouvernement Lord appliqua à trouver des moyens de réformer les politiques de gouvernance locale et d'environnement dans le but de régler les problèmes les plus urgents. Les questions de gouvernance, ainsi que les questions fiscales et environnementales furent citées parmi les raisons qui donnèrent lieu à la **Table ronde de la ministre sur la gouvernance locale** établie en décembre 2000. Il fut alors reconnu que :

> *Dans les secteurs non constitués en municipalités (suburbains et ruraux), le développement se poursuit souvent sans une planification et une gestion efficaces, ce qui donne lieu à des conflits d'utilisation des terres et influe sur l'environnement. Les relations entre les municipalités et leurs DSL avoisinants ont, dans certains cas, été compromises en raison des questions [...] de l'aménagement non contrôlé à proximité des limites municipales et des écarts dans les règles d'impôt foncier.* (**Une vision pour la gouvernance locale au Nouveau-Brunswick**, 2001, p. 1).

Tout comme la **Commission sur l'utilisation des terres et l'environnement rural** (1992) l'avait recommandé, la **Table ronde**, proposa spécifiquement qu'*... un outil de planification régional soit élaboré afin d'améliorer la coordination et les liens entre les collectivités en ce qui a trait à la planification de l'utilisation des terres, à l'aménagement des infrastructures et à la protection de l'environnement naturel* (1993, p. 38). Cependant, aucune mesure concrète ne fut prise à cet effet. Le scénario de la fin des années 1980 se répéta. Le mouvement de protection de l'environnement, comme il l'avait fait à l'époque, plaida en faveur de la séparation des ministères des Affaires municipales et de l'Environnement en raison d'une « incompatibilité entre les rôles des deux ministères ». Le rôle essentiellement réglementaire et de surveillance du ministère de l'Environnement était jugé incompatible avec celui du ministère des Affaires municipales ou Gouvernements locaux. De leur côté, les associations représentant les gouvernements municipaux déploraient une « philosophie environnementale » qui avait pour effet, selon elles, d'éclipser les enjeux considérés importants par les municipalités. Ces perspectives furent prises en compte lorsque le gouvernement Lord décida de scinder, une fois de plus, ces deux ministères (2006).

Suite à cette dernière décision, le gouvernement provincial se trouvait plus fragmenté que jamais dans ses responsabilités et ses fonctions touchant la gouvernance locale. Plusieurs années d'actions conjointes et d'efforts en vue de l'unification de ces deux ministères (Environnement et Gouvernement locaux) ont été en quelque sorte perdues. Depuis les deux dernières années, les cadres supérieurs des ministères des Gouvernements locaux et de l'Environnement ont consacré un temps et des efforts considérables à gérer la séparation des programmes entre les deux entités. Pendant ce temps, la séparation entre la gouvernance locale et la planification communautaire persiste, tout comme le dédoublement des structures administratives provinciales.

En résumé

Les réorganisations ministérielles incessantes au sein du gouvernement provincial sont loin d'avoir bien servi la gouvernance locale. De plus, les arrangements administratifs actuels en ce qui a trait à la gouvernance locale ne se prêtent pas à des décisions rationnelles et systématiques à l'échelle provinciale. Les fonctions et les responsabilités relatives aux gouvernements locaux sont dispersées dans un trop grand nombre de ministères et d'organismes du gouvernement provincial, ce qui rend l'élaboration intégrée de politiques de gouvernance locale pratiquement impossible. Le ministère des Gouvernements locaux n'a qu'une compétence partielle sur l'ensemble des questions liées aux gouvernements locaux. Ainsi, par exemple, la planification communautaire et régionale, l'une des fonctions principales de la gouvernance locale, relève d'un autre ministère. A moins de remédier à cette fragmentation, il sera difficile de mener à bien toute réforme exhaustive de la gouvernance locale. Dans le mémoire qu'ils ont présenté au commissaire, les planificateurs œuvrant dans les commissions de district d'aménagement ont déploré le manque de coordination entre les ministères et ont indiqué clairement qu'ils appuyaient une intégration accrue de l'aménagement du territoire et de la gouvernance locale. Lors de son assemblée générale annuelle qui eut lieu le 1er octobre 2006, l'Union des municipalités du Nouveau-Brunswick a également cautionné une telle intégration. Elle adopta une résolution ... *pétitionnant le gouvernement du Nouveau-Brunswick afin qu'il transfère la direction de la planification du ministère de l'Environnement au ministère des Gouvernements locaux* (résolution de l'UMNB, U-06-07). [traduction]

Recommandation 80

Il est recommandé que les principales fonctions en matière de gouvernance locale, y compris la planification et l'aménagement du territoire, ainsi que le développement et le financement des infrastructures majeures, soient totalement intégrées et relèvent de la responsabilité d'un seul ministère (à savoir le ministère des Gouvernements locaux) au sein de l'organisation du gouvernement provincial.

Annexe 1 : Changements de leadership au sein du ministère responsable de la gouvernance locale

Année	Ministère	Ministre	Sous-ministre
67-68	Affaires municipales	Fernand Nadeau	Edwin Allen (1956)
68-69	Affaires municipales	Fernand Nadeau	Edwin Allen
69-70	Affaires municipales	Robert Higgins	Edwin Allen
70-71	Affaires municipales	Jean-Paul LeBlanc	Edwin Allen
71-72	Affaires municipales	Horace Smith	Edwin Allen
72-73	Affaires municipales	Horace Smith	Edwin Allen
73-74	Affaires municipales	Horace Smith	Edwin Allen
74-75	Affaires municipales	Horace Smith	Edwin Allen
75-76	Affaires municipales	Horace Smith	R.L. Bishop
76-77	Affaires municipales	Horace Smith	R.L. Bishop
77-78	Affaires municipales	Horace Smith	R.L. Bishop
78-79	Affaires municipales	Horace Smith	R.L. Bishop
79-80	Affaires municipales	Horace Smith	R.L. Bishop
80-81	Affaires municipales	Horace Smith	R.L. Bishop
81-82	Affaires municipales	Horace Smith	R.L. Bishop
82-83	Affaires municipales	Yvon Poitras	Henry Irwin
83-84	Affaires municipales	Yvon Poitras	Henry Irwin
84-85	Affaires municipales	Yvon Poitras	Henry Irwin
85-86	Environnement et Affaires municipales	Robert Jackson	Pierre Marquis
86-87	Environnement et Affaires municipales	Vaughn Blaney	Pierre Marquis

Année	Ministère	Ministre	Sous-ministre
87-88	Environnement et Affaires municipales	Vaughn Blaney	Pierre Marquis
88-89	Environnement et Affaires municipales	Vaughn Blaney	Pierre Marquis
89-90	Affaires municipales	Hubert Seamans	Pierre Marquis
90-91	Affaires municipales	Marcelle Mersereau	Georgio Gaudet
91-92	Municipalités, Culture et Habitation	Marcelle Mersereau	Georgio Gaudet
92-93	Municipalités, Culture et Habitation	Marcelle Mersereau	Julian Walker
93-94	Municipalités, Culture et Habitation	Paul Duffie	Julian Walker
94-95	Municipalités, Culture et Habitation	Ann Breault	Julian Walker
95-96	Municipalités, Culture et Habitation	Ann Breault	Julian Walker
96-97	Municipalités, Culture et Habitation	Ann Breault	Julian Walker
97-98	Municipalités, Culture et Habitation	Marcelle Mersereau	Byron James
98-99	Municipalités, Culture et Habitation	Marcelle Mersereau	Byron James
99-déc. 00	Municipalités et Habitation	Joan MacAlpine	Byron James
Déc. 00-mars 00	Municipalités	Joan MacAlpine	Byron James
00-01	Environnement et Gouvernements locaux	Kim Jardine	Byron James
01-02	Environnement et Gouvernements locaux	Kim Jardine	Byron James
02-03	Environnement et Gouvernements locaux	Kim Jardine	Hermel Vienneau
03-04	Environnement et Gouvernements locaux	Brenda Fowlie	Hermel Vienneau
04-05	Environnement et Gouvernements locaux	Brenda Fowlie	Hermel Vienneau
05-06	Environnement et Gouvernements locaux	Brenda Fowlie Trevor Holder	Hermel Vienneau
06-07	Gouvernements locaux	Trevor Holder Rose May Poirier Victor Boudreau	Hermel Vienneau Bonny Hoyt-Hallett
07-08	Gouvernements locaux	Victor Boudreau Carmel Robichaud	Bonny Hoyt-Hallett

Source : Renseignements tirés des rapports annuels du ministère responsable des gouvernements locaux et de la Bibliothèque de l'Assemblée législative, 1967-1968 à 2007-2008.

Aperçu

Chapitre 12
Imputabilité et transparence dans le gouvernement municipal moderne

12.1 Mesure du rendement 176

12.2 Transparence et accès à l'information dans les gouvernements locaux. 177

Réunions publiques et à huis clos 177

Accès à l'information 178

Règles concernant les contributions aux campagnes électorales municipales 178

12.3 Ajustements possibles au système d'évaluation et d'impôts fonciers. 179

Facture d'impôt foncier 179

Appels en matière d'évaluation foncière 181

12.4 Commission des affaires municipales 182

En résumé. 182

Chapitre 12
Imputabilité et transparence dans le gouvernement municipal moderne

Les questions d'imputabilité et de transparence ont pris de plus en plus d'importance au cours des dernières années. Les résidants, groupes d'intérêts, entreprises et médias sont nettement plus exigeants à l'égard des municipalités en ce qui concerne la qualité et le coût des services. La population veut la garantie que les sommes consacrées aux services sont justes et raisonnables et que les représentants élus prennent des décisions éclairées qui répondent aux besoins de leur collectivité respective.

En raison de leur proximité à l'électorat et de leur accessibilité, les municipalités sont soumises à un suivi plus serré que les gouvernements provinciaux et fédéral. Toutefois, il est possible d'aller plus loin pour améliorer l'imputabilité et la transparence. La mise en place de cibles de rendement pour les gouvernements locaux dans plusieurs provinces du Canada reflète l'intérêt croissant de la population dans la façon de fonctionner des gouvernements locaux et dans leur capacité à fournir des services efficaces et à répondre aux besoins de la collectivité. Au Nouveau-Brunswick, le rapport final du **Groupe de travail sur la révision du droit à l'information et de la protection des renseignements personnels** (septembre 2007) a recommandé que les dispositions de la *Loi sur le droit à l'information* soient rendues applicables aux municipalités. Le gouvernement a suivi cette recommandation et présenté la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*, qui s'appliquera aux municipalités ainsi qu'à plusieurs autres organisations du secteur public.

Dans un mémoire récent au **Groupe de travail sur la révision du droit à l'information et de la protection des renseignements personnels**, l'Ombudsman du Nouveau-Brunswick a plaidé pour un accès amélioré du public à l'information dans le gouvernement municipal, (consulter le document **Propositions pour un code sur les droits à l'information et à la protection des renseignements personnels pour le Nouveau-Brunswick** du 5 juillet 2007), mais il a s'est aussi prononcé sur le processus d'appel en matière d'évaluation foncière et sur le partage des

coûts des services de loisirs. Ces interventions indiquent que le public s'intéresse davantage aux questions d'imputabilité et de transparence ainsi qu'au fonctionnement du secteur public municipal de manière plus générale. Le présent rapport, appelant à des changements majeurs dans plusieurs aspects de la gouvernance locale, offre l'occasion de mettre en place des mécanismes qui renforceront la confiance du public dans les institutions locales de gouvernance.

Le présent chapitre identifie plusieurs domaines dans lesquels l'imputabilité et la transparence pourraient être améliorées au sein du gouvernement municipal ainsi que dans la relation entre le gouvernement provincial et les municipalités. Il indique également certaines mesures qui pourraient être prises par le gouvernement provincial pour améliorer la compréhension par le public du système d'évaluation et d'impôts fonciers ainsi que des dépenses liées au gouvernement local.

12.1 Mesure du rendement

L'un des moyens d'améliorer l'imputabilité est de mettre en place un système de mesure du rendement. L'adoption d'indicateurs de rendement aidera les gouvernements municipaux du Nouveau-Brunswick à réfléchir de façon critique à ce qu'ils font et à ce qu'ils essaient d'accomplir, puis à établir leurs propres objectifs et cibles de rendement. Des modèles de mesure du rendement adaptés à la gouvernance municipale ont déjà été mis au point et utilisés dans plusieurs administrations, notamment en Ontario, au Québec et en Nouvelle-Zélande, pour n'en citer que quelques-unes. Dans son manuel sur le **Programme de mesure de la performance des services municipaux (PMPSM)**, dont la première édition a été publiée en 2003, le ministère des Affaires municipales de l'Ontario souligne quatre avantages potentiels de la mesure du rendement, à savoir :

- imputabilité renforcée,
- performance améliorée,
- gains en productivité et en créativité,
- processus budgétaire amélioré.

L'imputabilité est renforcée par le fait que la mesure du rendement donne aux administrateurs et aux membres des conseils municipaux une idée plus claire de ce qui doit être accompli et des attentes en matière de services. Elle encourage le recours aux pratiques exemplaires et permet d'effectuer plus facilement des comparaisons entre les gouvernements locaux. Enfin, l'utilisation de la mesure du rendement peut indiquer aux contribuables dans quelle mesure le gouvernement municipal réussit à bien servir ses résidants et si l'argent des impôts est dépensé efficacement.

La mesure du rendement peut également inciter les membres d'une organisation à réfléchir aux moyens d'améliorer la productivité et à sortir des sentiers battus pour fournir des services mieux adaptés aux besoins du public, tout en améliorant le rapport coût-rendement.

Les gouvernements municipaux peuvent tirer parti des mesures du rendement dans leur processus budgétaire annuel. Une fois le budget approuvé, les indicateurs de rendement permettent d'évaluer si les domaines de services respectent leurs allocations budgétaires, tout en indiquant si les normes de services sont respectées (**Manuel sur le PMPSM en Ontario**, 2003, p. 5-6).

Ici, dans les provinces maritimes, l'Atlantic Institute for Market Studies (AIMS) a plaidé pour la mesure du rendement dans le secteur municipal dans son rapport préliminaire intitulé **Municipal Report Card for New Brunswick Municipalities** publié récemment. Il a identifié les catégories à utiliser dans une telle analyse, à savoir : gouvernance, fiscalité, sécurité et protection, transport, protection de l'environnement, développement économique, loisirs et culture. L'AIMS estime qu'une fiche de rendement de ce type aidera les municipalités à évaluer leurs résultats par rapport aux autres municipalités.

Nous sommes d'avis que la mesure et le suivi du rendement en continu doivent impérativement être établis de manière plus systématique dans le secteur municipal au Nouveau-Brunswick. La production de rapports annuels de statistiques municipales, aussi utile soit-elle, ne permet pas d'évaluer véritablement l'efficacité et l'efficience d'un gouvernement municipal. Par conséquent, nous sommes favorables à l'élaboration d'un « ensemble simple et limité » d'indicateurs de rendement que les municipalités seraient obligées d'utiliser pour évaluer la gouvernance et la prestation de services. Ces indicateurs doivent être sélectifs et faciles à mesurer, de façon à ne pas générer des exigences trop lourdes de production de rapports.

Les indicateurs de rendement publiés par les ministères responsables des affaires municipales en Ontario et au Québec peuvent servir

de modèle pour la mise en place de ces mesures. Il est proposé de constituer un comité composé de représentants des municipalités et du ministère des Gouvernements locaux qui aura comme mandat d'élaborer des indicateurs et des objectifs de rendement pour les municipalités. Ce comité serait également chargé de recommander un gabarit servant à la présentation annuelle des données de rendement par les municipalités. Il est essentiel que ce comité bénéficie d'une participation des municipalités afin de garantir que les indicateurs de rendement adoptés sont pratiques, mesurables et compréhensibles, et qu'ils deviendront un instrument utile pour les praticiens de la gouvernance locale. Une approche participative entourant l'élaboration des indicateurs de rendement renforcera l'intérêt et l'engagement des édiles municipaux envers les questions d'imputabilité.

Recommandation 81

Il est recommandé qu'un comité composé de représentants des quatre associations municipales (Association des administrateurs municipaux du Nouveau-Brunswick, Association francophone des municipalités du Nouveau-Brunswick, Association des cités du Nouveau-Brunswick, Union des municipalités du Nouveau-Brunswick) et du ministère des Gouvernements locaux soit mis en place et qu'il ait comme mandat d'élaborer des indicateurs de rendement municipal et des objectifs connexes. Ce comité sera également chargé de recommander un gabarit servant à la présentation annuelle des données de rendement par les municipalités.

Il est de plus recommandé que l'utilisation d'un tel gabarit par les municipalités coïncide avec la mise en œuvre du nouveau modèle de gouvernance locale proposé dans ce rapport.

12.2 Transparence et accès à l'information dans les gouvernements locaux

Réunions publiques et à huis clos

En 2003, la *Loi sur les municipalités* a été modifiée afin de préciser les points pouvant être discutés lors de séances à huis clos du conseil municipal (c'est-à-dire les séances non ouvertes au public). Ce changement a été apporté suite à certaines préoccupations exprimées, au cours des années, concernant la façon considérée « trop secrète » dont les décisions sont prises par les conseils municipaux. Bien que ces nouvelles dispositions aient abouti à des changements dans le mode de prise de décisions, des difficultés subsistent concernant les procédures associées à la tenue de séances à huis clos pour des raisons de confidentialité. La question se pose souvent à savoir si un sujet est vraiment confidentiel et si les dispositions de la *Loi sur les municipalités* permettent à un conseil municipal de tenir une séance à huis clos pour aborder ce sujet. De plus, certaines municipalités se sont demandées comment ratifier lors d'une séance ouverte et publique une recommandation émanant d'une séance à huis clos du conseil sur un « *point confidentiel* » (p. ex., un problème relatif au personnel). Il convient de noter que la *Loi sur les municipalités* établit que toutes les décisions doivent être prises lors de réunions du conseil ouvertes au public et qu'aucune décision ne peut être prise lors d'une séance à huis clos, à l'exception des décisions relatives aux questions de procédures, aux directives données à un fonctionnaire de la municipalité ou aux directives données à un avocat de la municipalité.

Il paraît nécessaire de fournir aux municipalités des lignes directrices plus claires et plus pratiques concernant les protocoles à suivre pour les réunions à huis clos. On doit aussi leur fournir plus de précisions quant à la liste de sujets qui peuvent être considérés confidentiels en vertu de la *Loi sur les municipalités*. Il faut noter que plusieurs municipalités ont adopté des procédures qui semblent bien fonctionner. Ces « pratiques exemplaires » pourraient être utilisées pour élaborer des directives plus générales relatives à la tenue de réunions à huis clos et au traitement de l'information confidentielle. De telles directives seraient non seulement utiles pour les fonctionnaires municipaux qui essaient de respecter les exigences de la *Loi sur les municipalités*, mais devraient également donner au grand public une meilleure appréciation de la raison pour laquelle certaines réunions doivent se tenir à huis clos ainsi que des obligations des gouvernements municipaux dans de telles situations.

À titre de mesure supplémentaire pour améliorer la transparence, nous proposons que les recommandations présentées par le personnel au conseil municipal relativement aux opérations et au fonctionnement de la municipalité soient rendues publiques. Cette mesure donnera au public une meilleure compréhension des options et des idées qui sont présentées pour étude par le conseil. Elle encouragera également une discussion et un débat plus ouverts entre les conseillers municipaux.

Recommandation 82

Il est recommandé que le ministère des Gouvernements locaux établisse, en consultation avec les quatre associations municipales, une procédure permettant que les recommandations

formulées lors de sessions à huis clos du conseil municipal, ou des comités du conseil, puissent être ratifiées lors d'une séance du conseil municipal ouverte au public.

Recommandation 83

Il est recommandé que des dispositions soient prises dans la loi, ou par règlement, exigeant que les recommandations présentées par le personnel au conseil municipal relativement aux opérations et au fonctionnement de la municipalité soient rendues publiques.

Accès à l'information

Comme nous l'avons mentionné précédemment, un projet d'une nouvelle *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* a été présenté à l'Assemblée législative et a déjà été soumis à une première lecture. Il est intéressant de constater que les dispositions de cette nouvelle loi concernant les municipalités et les autres instances de gouvernement local reprennent largement les recommandations formulées par le **Groupe d'étude de la Loi sur les municipalités** dans son rapport de 1999. La seule différence est que, dans ce dernier document, on proposait que les dispositions relatives à l'accès à l'information soient entièrement contenues dans la *Loi sur les municipalités*. Actuellement, cette *Loi* limite l'accès du public aux documents suivants : les procès-verbaux adoptés lors des réunions du conseil, les états financiers vérifiés d'une municipalité et le budget adopté par une municipalité. Les arrêtés de la municipalité doivent également être accessibles au public.

Nous sommes favorables aux dispositions contenues dans le nouveau projet de *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*. Les dispositions de cette *Loi* qui touchent l'accès à l'information viennent compléter les règles régissant la tenue de séances ouvertes du conseil. Nous sommes toutefois conscients que l'application de cette *Loi* aux municipalités imposera des responsabilités supplémentaires aux fonctionnaires municipaux qui devront fournir l'information au public à sa demande. Dans certains cas, la collecte et la préparation de cette information nécessiteront d'importantes ressources en temps et argent, selon la nature de la demande. Par conséquent, nous proposons que, en prévision de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, des lignes directrices soient fournies aux municipalités concernant la façon de répondre aux demandes d'information. Nous pensons plus précisément à des séances de formation et à la préparation de directives écrites à ce sujet. Des procédures claires sont essentielles pour permettre aux municipalités de répondre efficacement aux demandes du public, mais également pour garantir la confidentialité des informations, le cas échéant.

Recommandation 84

Il est recommandé que le gouvernement provincial, par l'intermédiaire du ministère de l'Approvisionnement et des Services et du ministère des Gouvernements locaux, fournisse aux fonctionnaires municipaux la formation et la documentation nécessaires relativement au traitement des demandes d'information en vertu du nouveau projet de *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*.

Règles concernant les contributions aux campagnes électorales municipales

Lors des élections municipales de mai 2008, la question du financement des campagnes des candidats en lice dans certaines des plus grandes municipalités a été soulevée dans les média. Étant donné que ce rapport recommande la création d'entités municipales élargies, il est à prévoir que les candidats en lice pour les élections municipales devront mener des campagnes plus complètes et mieux coordonnées. Ils devront probablement compter davantage sur des sources extérieures de financement. Le volume de transactions effectuées par les municipalités avec des tierces parties pour l'obtention de divers biens et services augmentera aussi de manière importante, intensifiant ainsi les pressions et le lobbying à l'endroit des fonctionnaires municipaux dans la conduite des affaires municipales.

Par conséquent, le financement des campagnes électorales municipales et les dons de particuliers et d'organisations aux candidats pourraient susciter plus d'intérêt et de difficulté. Dans le but de favoriser davantage de transparence et d'ouverture, le gouvernement provincial devrait voir à établir des directives concernant le financement des campagnes électorales municipales. La première étape consisterait à élaborer des règles relatives à la divulgation des contributions ainsi qu'à faire rapport périodiquement des contributions reçues par les candidats.

Recommandation 85

Il est recommandé que le gouvernement provincial, par l'intermédiaire d'Élections Nouveau-Brunswick et du ministère des Gouvernements locaux, établisse des directives concernant la

divulgation des contributions aux campagnes municipales avant les prochaines élections municipales et élabore un mécanisme correspondant permettant de faire rapport des contributions reçues par les candidats.

12.3 Ajustements possibles au système d'évaluation et d'impôts fonciers

Facture d'impôt foncier

Au cours des dernières années, les taxes sur les propriétés ont fait l'objet d'une attention croissante. Une telle attention est sans doute liée au fait que le montant des impôts fonciers payé par les propriétaires augmente de façon continue. Tout en étant méritée, cette attention s'explique aussi par le degré élevé de visibilité de l'impôt foncier comparativement à l'impôt sur le revenu ou à la taxe de vente. L'impôt sur le revenu est prélevé à la source sur le revenu des personnes et, de ce fait, présente moins d'occasions de débat. La taxe de vente, quant à elle, est simplement intégrée au prix des marchandises au moment de l'achat. Les propriétaires fonciers du Nouveau-Brunswick, en revanche, reçoivent personnellement une facture d'impôt foncier annuelle qui doit être payée au gouvernement provincial. Bien que les particuliers paient beaucoup plus d'impôts sur le revenu et de taxes de vente que d'impôts fonciers, ceux-ci semblent accaparer une part disproportionnée des critiques. Si les taxes de ventes au détail à payer devenaient toutes dues à la fin de l'année, comme c'est le cas pour les impôts fonciers, on soupçonne que l'attention serait rapidement déplacée vers les premières!

La réception d'une facture d'impôt foncier une fois l'an assure une certaine imputabilité en ce sens que le montant spécifique à payer est clairement établi aux yeux du récipiendaire. Au Nouveau-Brunswick, cependant, cette imputabilité est quelque peu diluée en raison du rôle que joue la province en matière d'évaluation foncière et de collecte des taxes sur la propriété. Plusieurs points à cet égard méritent d'être approfondis.

Tout d'abord, il semble régner une certaine confusion lorsqu'il s'agit de comprendre à quel échelon de gouvernement les impôts sont dus. Une enquête réalisée en 2007 par **Corporate Research Associates Inc.** pour le compte de Services Nouveau-Brunswick confirme cette impression. À la question « À votre connaissance, payez-vous les impôts fonciers à votre municipalité, à la province ou aux deux ?», 18 p. 100 des personnes interrogées ont répondu à la municipalité, 48 p. 100 ont répondu aux deux et 32 p. 100 ont répondu à la province uniquement. Il est certes difficile de déterminer à quoi est due exactement cette confusion, mais il y a quelques explications possibles.

L'une des explications peut être que la facture d'impôt foncier (qui indique la valeur estimée du bien foncier) est envoyée au propriétaire foncier par le gouvernement provincial et que le paiement doit être effectué entièrement au gouvernement provincial (plus précisément au ministre des Finances). Le gouvernement provincial, en retour, verse aux municipalités les montants qui leur sont dus en taxes municipales. Cette confusion apparente pourrait aussi s'expliquer par la façon dont la facture elle-même est conçue. Il serait en effet possible d'indiquer plus clairement aux propriétaires fonciers quelle part de leur facture d'impôt est destinée à chaque échelon de gouvernement (municipal ou provincial). Enfin, la confusion pourrait aussi venir du fait que des impôts fonciers sont prélevés à la fois par le gouvernement provincial et les municipalités. En effet, certains biens fonciers sont assujettis à des impôts fonciers provinciaux en plus des impôts fonciers locaux (les biens résidentiels non occupés par le propriétaire et les biens non résidentiels sont soumis à un prélèvement de 1,50 $ et de 2,25 $ par 100 $ d'évaluation foncière, respectivement). Enfin, le fait que le gouvernement provincial, par l'intermédiaire de Services Nouveau-Brunswick, est responsable de l'évaluation des biens fonciers peut donner aux propriétaires l'impression que c'est la province qui décide du montant des impôts fonciers à payer. Effectivement, nous avons constaté aux cours des dernières années que certains édiles municipaux clament avoir maintenu leur taux d'impôt foncier au même niveau, mais que la province a augmenté la valeur des biens et que cette augmentation est à l'origine de la hausse des impôts fonciers. De tels propos ne servent qu'à détourner l'attention des payeurs de taxes des vrais responsables des augmentations d'impôts et n'aident en rien à améliorer l'imputabilité en matière de taxation municipale.

En réalité, nous assistons à des « hausses d'impôt cachées » ou automatiques. Sans que les taux d'impôt foncier n'augmentent, les impôts à payer s'accroissent en raison de la hausse de la valeur des propriétés. C'est que deux éléments ont une incidence sur le niveau des impôts fonciers : la valeur de la propriété foncière et le taux d'imposition. La valeur des propriétés change chaque année sur la base d'une méthode précise d'évaluation adoptée par la province. Le taux d'imposition, lui, relève entièrement du conseil municipal et peut être ajusté chaque année sur décision du conseil. Ainsi, si la valeur

des propriétés foncières enregistre une forte hausse sur une année dans une municipalité donnée, le conseil municipal pourrait être en mesure de couvrir ses dépenses obligatoires avec un taux d'imposition inférieur. La plupart des municipalités ont clairement bénéficié de la hausse de la valeur des propriétés foncières dans la mesure où elles n'ont pas eu besoin d'augmenter fortement leur taux d'imposition pour couvrir la hausse des coûts des services. (Le gouvernement provincial a lui aussi largement bénéficié de la hausse de la valeur de ces mêmes propriétés étant donné qu'il lève également des impôts fonciers.) Cette situation a pour effet de brouiller l'imputabilité en matière d'impôts fonciers.

L'incapacité du gouvernement provincial à rendre systématiquement et ouvertement compte de l'intégralité des subventions qu'il accorde aux DSL pour les services de type municipal qu'il leur fournit entrave également la transparence et l'imputabilité. Nous souhaitons que la mise à jour de l'étude menée par le Bureau du contrôleur sur cette question (**Review of Provincially Provided Local Services in Local Service Districts**, mai 2008), et qui accompagne la publication de ce rapport, contribue à une meilleure compréhension du problème. Certaines autres recommandations contenues dans ce rapport devraient aussi apporter un meilleur éclairage sur toute cette question. Nous soulignons plus spécialement la « municipalisation » de tous les territoires de la province et le transfert d'espace d'impôt foncier aux municipalités.

A la lumière de notre analyse, plusieurs mesures pourraient donc être prises par le gouvernement provincial pour accroître l'imputabilité et améliorer la compréhension générale du système d'évaluation et d'impôts fonciers.

- Dans un premier temps, le gouvernement provincial pourrait fournir au propriétaire foncier un document touchant l'évaluation de ses propriétés et, dans un deuxième temps, un autre document qui représenterait la facture de l'impôt foncier à payer. Le premier, l'avis d'évaluation, contiendrait aussi les renseignements nécessaires au cas où le propriétaire souhaiterait faire appel de l'évaluation. Le second, envoyé au propriétaire un à deux mois plus tard, ne contiendrait que la facture à payer. La séparation de ces deux documents, bien que plus coûteuse en frais d'impression et d'envois postaux, devrait au moins contribuer à mieux établir la distinction entre l'organisme responsable de l'évaluation foncière et celui responsable de l'établissement des taux d'imposition.
- La formulation et le contenu de la facture d'impôt foncier devraient être soigneusement revus afin d'établir plus clairement la part des impôts fonciers qui revient à chaque ordre de gouvernement, soit au gouvernement provincial ou à la municipalité.
- Un site Web devrait être créé en collaboration avec les associations municipales afin d'aider le grand public à mieux comprendre comment fonctionnent le système d'évaluation foncière et celui de la collecte des taxes sur la propriété.
- Finalement, on pourrait exiger des municipalités qu'elles publient les détails de leur budget (en ligne, dans les journaux ou les deux) en précisant les pourcentages du budget alloués aux différents services municipaux.

Recommandation 86

Il est recommandé que le gouvernement provincial, par l'intermédiaire du ministère des Finances, du ministère des Gouvernements locaux et de Services Nouveau-Brunswick, examine la possibilité de prendre les mesures suivantes :

- **séparer « l'avis d'évaluation et d'impôts fonciers » de la facture d'impôt foncier à proprement parler;**
- **réviser et clarifier la formulation et la présentation de la facture d'impôt foncier afin d'indiquer clairement la part des impôts payée à la province et à la municipalité;**
- **obliger les municipalités à publier les détails de leur budget (en ligne, dans les journaux ou les deux) en précisant, entre autres, la part du budget allouée aux différents services. Les associations municipales devraient élaborer un format commun de présentation à cette fin.**

Au chapitre 10 du présent rapport, il est proposé que le gouvernement provincial se retire entièrement de l'impôt foncier touchant les résidences non occupées par le propriétaire et qu'il se retire partiellement de l'impôt foncier applicable aux biens non résidentiels. Les municipalités pourraient alors occuper la totalité ou une partie des espaces d'impôt foncier ainsi libérés par la province. Ces mesures devraient non seulement séparer plus clairement le rôle joué par chaque ordre de gouvernement dans la taxe sur la propriété, mais elles devraient aussi contribuer à améliorer l'imputabilité en matière d'impôt foncier. Elles auront pour effet de renforcer le principe selon lequel le gouvernement qui dépense doit être celui qui prélève les impôts.

Si le gouvernement provincial accepte les recommandations relatives au transfert d'espace fiscal aux municipalités, il serait logique de se pencher alors sur l'attribution de la responsabilité pour l'évaluation foncière. En effet, étant donné que les municipalités occuperaient clairement la majorité du domaine des impôts fonciers, la question se poserait à savoir si le secteur municipal devrait assumer une plus grande part de responsabilité en ce qui touche l'évaluation foncière. En Nouvelle-Écosse, par exemple, la fonction de l'évaluation foncière a récemment été confiée à une organisation à but non lucratif contrôlée par les municipalités. Même si nous ne préconisons pas un tel changement à court terme, nous pensons que la question mérite d'être étudiée à la lumière de toutes les transformations qui se produiront dans la gouvernance locale et en matière de fiscalité municipale au cours des prochaines années. Ce qu'il faut retenir ici, c'est que l'échelon de gouvernement qui bénéficie le plus du service d'évaluation foncière devrait être celui qui en assume principalement les coûts et la responsabilité. Si un tel changement devait être effectué, il faudrait cependant s'assurer du maintien de l'intégrité de l'actuel système normalisé provincial d'évaluation foncière. Il est important de ne pas retourner à l'ère d'avant la **Commission Byrne**, à l'époque où chaque municipalité effectuait les évaluations foncières en appliquant ses propres règles.

Recommandation 87

Si les recommandations relatives au transfert aux municipalités d'espace de taxation foncière sont acceptées, il est recommandé que le gouvernement provincial examine la possibilité de transférer la responsabilité pour l'évaluation foncière à une organisation à but non lucratif contrôlée par les municipalités.

Appels en matière d'évaluation foncière

En février 2008, l'Ombudsman du Nouveau-Brunswick a publié un rapport intitulé **Le processus d'appel en matière d'évaluation foncière au Nouveau-Brunswick : niveler les chances**. Ce rapport contenait une série de recommandations visant à améliorer l'équité dans le processus d'appel en matière d'évaluation foncière. Trois recommandations contenues dans ce rapport sont liées de manière générale à notre volonté d'améliorer la transparence et l'imputabilité de la gouvernance locale. Nous estimons qu'elles valent la peine d'être considérées sérieusement.

La première de ces recommandations suggère que l'information concernant le prix de vente des biens soit plus facilement disponible pendant le processus d'appel en matière d'évaluation foncière. Étant donné que le prix de vente constitue l'élément clé dans l'établissement de la valeur des biens, les propriétaires fonciers qui font appel d'une décision d'évaluation ont besoin de cette information pour pouvoir répondre à la position adoptée par les Services d'évaluation de Services Nouveau-Brunswick (SNB). Nous sommes favorables à la position exprimée par l'Ombudsman dans son rapport et nous proposons que le gouvernement provincial aille plus loin en rendant l'information sur le prix de vente plus largement disponible. Le Nouveau-Brunswick et la Nouvelle-Écosse sont les deux dernières provinces du Canada où l'information sur le prix de vente reste confidentielle. La divulgation de l'information sur le prix de vente serait utile pour les propriétaires fonciers qui s'inquiètent de la valeur de leur bien et les aiderait à prendre des décisions plus éclairées quant à la nécessité de faire appel de leur évaluation. Cette plus grande transparence serait également bénéfique pour les vendeurs et acheteurs potentiels qui souhaitent prendre des décisions éclairées sur les prix de vente et d'achat des biens immobiliers. Dans un rapport préparé en 2001 pour Services Nouveau-Brunswick par l'Institut international de la fiscalité immobilière, il était recommandé que ... *SNB accepte un changement à la loi autorisant la divulgation des prix de vente afin de permettre aux parties de prendre des décisions éclairées sur cette transaction d'une importance cruciale* (2001, p. 8). Ce rapport indiquait ensuite que ... *sans cette information, la précision du marché est réduite et la capacité de l'évaluateur à créer des évaluations exactes est diminuée* (2001, p. 8).

Le rapport du Bureau de l'Ombudsman recommandait également que les Services d'évaluation ... *soient tenus de fournir aux propriétaires fonciers résidentiels toute l'information qu'ils ont l'intention de déposer à l'audience de la Commission d'appel dans un délai de quinze (15) jours à compter du moment où l'audience est fixée par la Commission* (p. 5). Ici encore, dans le but d'assurer un processus plus transparent et plus équitable, nous appuyons cette recommandation qui donnerait à la personne qui fait appel de son évaluation foncière une meilleure chance de présenter ses arguments et d'examiner l'information de soutien utilisée par les Services d'évaluation. Concrètement, cette mesure aurait pour effet d'établir un meilleur équilibre entre l'appelant et les Services d'évaluation dans le processus d'appel.

La troisième recommandation du rapport de l'Ombudsman qui, selon nous, améliorerait la transparence du processus d'appel en matière

d'évaluation foncière, concerne la publication annuelle des décisions du tribunal d'appel. Cette mesure donnerait aux propriétaires de biens résidentiels une meilleure idée des raisons pour lesquelles les appels en matière d'évaluation foncière sont présentés. Elle constituerait une information supplémentaire que les propriétaires fonciers pourraient utiliser pour déterminer s'ils doivent présenter un recours en appel ou non et, le cas échéant, quels arguments ils pourraient avancer.

12.4 Commission des affaires municipales

Dans le chapitre 7, nous avons fait état d'une « commission des affaires municipales » dont une des fonctions serait d'agir comme tierce partie pouvant statuer sur les propositions d'ajustements aux frontières municipales. Si une telle commission est établie, nous pensons que son mandat devrait aller au-delà de cette fonction. Des organismes polyvalents de ce type existent dans d'autres provinces et semblent jouer un rôle important dans plusieurs questions touchant la gouvernance municipale.

La commission des affaires municipales pourrait également servir d'arbitre ou de tribunal de dernière instance dans toutes les futures initiatives de restructuration. Par exemple, si une municipalité souhaitait annexer une partie d'une autre municipalité dans les années à venir, la commission des affaires municipales entendrait les propositions des différentes parties impliquées et prendrait une décision sur la marche à suivre. De même, cette tierce partie pourrait intervenir en cas de conflits dans la prestation de services régionaux. En effet, lorsque les districts de services régionaux (DSR) seront mis en place et rempliront diverses fonctions, il pourrait y avoir des situations où les municipalités participantes ne pourront s'entendre sur la façon de partager les services ou le coût des services; une forme d'arbitrage pourrait alors être nécessaire. La participation de la commission des affaires municipales à ces décisions contribuera à combler le vide qui existe présentement et qui conduit à des pratiques malsaines et à certains résultats indésirables.

La *Loi sur les municipalités* contient présentement des dispositions relatives aux conflits d'intérêts et à la conduite à tenir par les représentants municipaux s'ils se trouvent en situation de conflit d'intérêts. L'une des difficultés de la loi actuelle est qu'il revient à la personne elle-même d'évaluer si elle se trouve ou non en conflit d'intérêts. De ce fait, le ministère des Gouvernements locaux reçoit de nombreuses demandes (de personnes qui pensent avoir un conflit d'intérêts ou de personnes qui pensent qu'un autre membre du conseil ou du personnel a un conflit d'intérêts) afin de déterminer si conflit d'intérêts il y a. Or le ministre des Gouvernements locaux ne dispose pas de l'autorité nécessaire pour déterminer s'il y a conflit d'intérêts, ni pour forcer une personne à prendre les mesures nécessaires si conflit réel ou apparent il y a. Les personnes n'ont alors d'autre recours que de chercher, d'elles-mêmes, un avis juridique. Cette lacune s'avère une source de frustrations aussi bien pour les personnes souhaitant savoir si elles ont un conflit d'intérêts que pour les personnes qui s'inquiètent de l'existence d'éventuels conflits d'intérêts non divulgués. À notre avis, sur ces questions, la participation d'une tierce partie (p. ex., la commission des affaires municipales) serait bénéfique. Dans ces cas, la commission pourrait conseiller les personnes quant à leur statut si elles s'inquiètent de l'existence éventuelle de conflits d'intérêts. D'autre part, la commission pourrait mener une enquête et formuler des recommandations si elle recevait une plainte alléguant qu'une personne a participé à une décision alors qu'elle était en conflit d'intérêts sans l'avoir divulgué.

Si l'idée d'une commission des affaires municipales est acceptée par le gouvernement provincial, il conviendrait de confier à ce même organisme la fonction d'appel en matière d'évaluation foncière et d'aménagement du territoire. En consolidant ainsi ces fonctions, on éviterait de créer un autre organisme et d'entraîner des coûts supplémentaires.

Recommandation 88

Il est recommandé que le gouvernement provincial envisage la mise sur pied d'une « commission des affaires municipales » qui aurait comme principales responsabilités la confirmation des frontières des municipalités proposées dans ce rapport, l'examen et l'arbitrage des futures initiatives de restructuration, l'arbitrage des ententes de prestation de services régionaux (au besoin) et de statuer sur les questions de conflits d'intérêts, selon les présentes dispositions de la loi.

En résumé

Les mesures contenues dans ce chapitre touchent, chacune à leur manière, des questions reliées à la transparence et à l'imputabilité. Prises dans leur ensemble, elles seraient susceptibles d'améliorer la transparence et l'imputabilité dans les gouvernements locaux tout

en accroissant la confiance du public envers ces mêmes institutions. L'élaboration et la mise en place d'indicateurs de rendement, le renforcement des dispositions touchant l'accès à l'information, l'amélioration des pratiques relatives aux réunions publiques, la divulgation des contributions financières électorales, l'ajustement des divers aspects du système d'évaluation foncière et de collecte de l'impôt ainsi que la création d'une commission des affaires municipales sont autant de mesures qui ont pour but de rendre le système de gouvernement municipal plus imputable et plus sensible aux besoins du public.

Aperçu

Chapitre 13
Modernisation de la législation relative aux gouvernements locaux

13.1 Éléments d'une législation moderne 186
Vers une législation plus souple 186
Mise à jour des termes juridiques et clarification 187
Agencement de la loi 187
Regroupement des lois pertinentes 187
Règlement de différentes questions d'ordre juridique et technique 188
Réglementations provinciales redondantes 188
13.2 Modifications législatives et réglementaires résultant de la restructuration proposée 188
Modifications relatives à la structure des gouvernements locaux 188
Modifications relatives à la création de districts de services régionaux 189
Modifications relatives à la planification régionale et locale 189
Modifications relatives au régime fiscal 190
En résumé 190

Chapitre 13

Modernisation de la législation relative aux gouvernements locaux

Ces dix dernières années, le secteur municipal a appelé à un renouvellement et à une modernisation de la législation régissant les gouvernements locaux dans la province. Comme nous l'avons déjà souligné dans le présent rapport, un certain nombre de changements législatifs ont eu lieu au fil des années, mais la *Loi sur les municipalités*, la législation principale régissant les municipalités, les communautés rurales et les districts de services locaux (DSL), n'a pas été révisée en profondeur. Elle a peu changé depuis son adoption en 1966. De plus, le grand nombre de changements apportés au fil des ans ont rendu la *Loi* difficile à lire et à comprendre tant pour les représentants des gouvernements locaux et provincial que pour le grand public.

Bien que d'importantes modifications aient été apportées à la *Loi sur les municipalités* et aux règlements pour répondre à des besoins précis, il est clair que la législation n'a pas évolué au même rythme que les gouvernements locaux de la province, en particulier ceux des cités et des villes. Ce rapport préconise l'adoption d'un cadre législatif complètement nouveau qui correspondra non seulement aux changements structurels et fiscaux recommandés, mais qui permettra également de rapprocher le Nouveau-Brunswick des autres provinces canadiennes en matière de législation municipale. Si les gouvernements locaux du Nouveau-Brunswick doivent participer à l'objectif d'autosuffisance, il importe qu'ils disposent d'outils législatifs et réglementaires leur permettant de gérer efficacement le développement de leur collectivité. Ils doivent avoir la flexibilité nécessaire pour répondre aux questions émergentes et adopter des méthodes innovatrices de gestion sans être obligés de toujours avoir à recourir à des modifications législatives. Toute modification législative requiert du temps, voire parfois des années.

Ce chapitre poursuit deux objectifs : définir les changements clés nécessaires à la modernisation du cadre législatif actuel de gouvernance locale ; et faire état, de manière générale, des principales modifications législatives et réglementaires qui seront nécessaires à

la mise en œuvre des changements structurels et financiers proposés dans ce rapport.

13.1 Éléments d'une législation moderne

Comme indiqué au chapitre 4, un processus de révision et de consultation a été entrepris voilà déjà quelques années (de 1997 à 2003) afin de cerner les modifications qui devraient être apportées à la législation régissant les municipalités et les DSL. Une première révision, menée par un comité formé de représentants provinciaux et municipaux et impliquant un processus rigoureux et indépendant de consultation, aboutit à la formulation d'une série de recommandations par le ministère des Municipalités, de la Culture et de l'Habitation. De celles-ci, 234 touchaient le fonctionnement des municipalités et 33, les DSL plus spécifiquement. Ces recommandations furent suivies du dépôt du document intitulé **Possibilités d'améliorer l'administration locale au Nouveau-Brunswick** – Rapport du Groupe d'étude de la Loi sur les municipalités publié en septembre 1999. Ce document reprenait en grande partie les recommandations d'origine, notamment celles concernant le fonctionnement des municipalités, et préconisait l'adoption d'une loi entièrement révisée.

Quatre ans plus tard, un projet de loi proposant un certain nombre d'amendements fut déposé à l'Assemblée législative. Toutefois, il était loin de refléter les recommandations d'origine ou encore les conclusions du Groupe d'étude sur la législation municipale. Il ne répondait surtout pas aux attentes générales du secteur municipal en la matière. Les 65 changements apportés en 2003 étaient donc surtout de nature administrative et constituaient de simples modifications à la législation existante.

Au moment du dépôt du projet de loi, la ministre de l'époque, Kim Jardine, avait précisé qu'il s'agissait de la première phase de révision de la loi concernant les gouvernements locaux et que d'autres amendements seraient proposés à une date ultérieure. Or, depuis 2003, seuls quelques changements pointus ont été apportés à la *Loi*, notamment pour faciliter la création de communautés rurales améliorées, renforcer l'application des règlements touchant les logements insalubres et, plus récemment, permettre à toutes les municipalités de produire de l'électricité. Bien que ces modifications aient été nécessaires afin de régler des questions ponctuelles, elles ont eu pour effet de rendre la législation plus complexe et plus difficile d'accès.

Avant de cerner certains changements précis qui devraient figurer dans un nouveau cadre législatif de gouvernance, nous aimerions souligner que la plupart des recommandations du **Rapport du Groupe d'étude de la Loi sur les municipalités** qui n'ont pas été mises en œuvre restent toujours valables. Parmi les recommandations qui sont restées lettre morte, il faut noter plus particulièrement celles préconisant une réorganisation fondamentale de la loi et l'adoption de dispositions moins prescriptives.

Nous résumons ici les principaux thèmes qui devraient guider une révision de la législation tout en expliquant pourquoi une loi plus moderne nous apparaît nécessaire.

Vers une législation plus souple

Le mouvement de modernisation des lois de gouvernance local s'est amorcé au Canada au début des années 1990. L'Alberta a été la première province à s'engager dans cette voie avec l'adoption de sa loi sur les gouvernements municipaux (*Municipal Government Act*) en 1994. Cette loi incita les autres gouvernements provinciaux à déléguer davantage de pouvoirs aux municipalités. Plutôt que d'imposer des normes et responsabilités précises aux gouvernements locaux, cette loi, fondée sur l'approche des « sphères de compétence », leur octroie des pouvoirs de nature générale. Le principal objectif de cette approche est de fournir plus de souplesse aux gouvernements locaux afin qu'ils puissent mieux répondre aux problèmes des collectivités locales, leur conférant, par le fait même, une plus grande indépendance. Ces dix dernières années, plusieurs provinces et territoires ont suivi les traces de l'Alberta en assouplissant leur législation régissant les gouvernements locaux.

Certains se disent contre l'adoption d'une législation plus « souple» parce qu'ils craignent que les municipalités s'aventurent dans des activités illégales, ne sachant pas ce qu'elles sont autorisées à faire ou à ne pas faire. Ces craintes ne semblent toutefois pas fondées. Les gouvernements locaux des provinces ayant adopté un régime basé sur les « sphères de compétence », ne semblent pas entreprendre plus d'activités réglementaires ou se lancer dans des programmes tombant hors des compétences municipales. Il convient également de noter que dans des jugements récents [*114957 Canada Ltée (Spraytech, Société d'arrosage)* c. *Hudson (ville)*, (2001) 2 S.C.R. 241, *United Taxi Drivers' Fellowship of Southern Alberta* c. *Calgary (ville)*, (2004) 1 S.C.R. 485] les tribunaux ont confirmé la validité des pouvoirs conférés aux gouvernements locaux en vertu de cette législation plus moderne.

La loi de la province du Manitoba, s'appuyant sur le concept de « sphères de compétence », donne aux municipalités le pouvoir d'adopter des arrêtés concernant … *les animaux sauvages et domestiques et les activités qui s'y rapportent, notamment pour établir des différences en fonction des espèces, du sexe, de la race, de la taille ou du poids*. [traduction] Au Nouveau-Brunswick, dans le cadre législatif actuel, toute nouvelle initiative municipale entourant le contrôle des animaux nécessite l'adoption d'une série de règlements provinciaux. De même, tout changement par les municipalités de l'utilisation d'horodateurs dans les rues et les stationnements municipaux doit passer par des modifications à la législation provinciale.

Il existe certains modèles dont le Nouveau-Brunswick pourrait s'inspirer pour identifier les « sphères de compétence » qui conviendraient dans cette province. Les lois du Manitoba (*Loi sur les municipalités*) et de l'Alberta (*Municipal Government Act*) viennent en tête de liste. Les lois de ces deux provinces ont d'ailleurs fait l'objet d'une analyse par le Groupe d'étude de la loi sur les municipalités ici même au Nouveau-Brunswick. Dans son rapport publié en 1999 et intitulé **Possibilités d'améliorer l'administration locale au Nouveau-Brunswick**, le Groupe d'étude identifia, de façon préliminaire, les sphères suggérées pour le Nouveau-Brunswick, compte tenu du caractère particulier de notre système de gouvernements locaux. Ce rapport constitue un excellent point de départ pour toute cette question de l'assouplissement de la loi régissant les gouvernements locaux.

Une loi basée sur les « sphères de compétence » cadre bien avec notre volonté d'établir des gouvernements locaux plus forts et plus indépendants. Nous encourageons donc le Nouveau-Brunswick à poursuivre le travail amorcé à cet égard en profitant de l'expérience des autres provinces canadiennes en ce domaine. L'adoption d'une telle approche en matière législative pourrait remédier aux nombreux problèmes que pose la loi actuelle. Elle permettrait surtout aux municipalités de répondre à certains problèmes ponctuels et d'agir en tenant compte des circonstances sans continuellement recourir à des amendements à la loi et aux règlements provinciaux.

Recommandation 89

Il est recommandé que, dans le cadre de la révision de la législation sur la gouvernance locale, une approche de « sphères de compétence » soit adoptée pour définir les responsabilités et pouvoirs conférés aux municipalités.

Mise à jour des termes juridiques et clarification

La présente *Loi sur les municipalités* et bon nombre de lois afférentes ont été rédigées voilà déjà quelques décennies. Plusieurs articles de ces lois et règlements doivent donc être révisés puisqu'ils ne traduisent plus l'intention originale, ou sont devenus ambigus. Souvent, le vocabulaire juridique utilisé n'est pas très précis ou rend le texte difficile à comprendre. Dans d'autres cas, certaines dispositions de ces mêmes lois sont devenues désuètes et devraient simplement être retranchées. Ainsi, la *Loi sur les municipalités* contient une disposition permettant d'établir des règlements relatifs aux « actions ennemies ».

Recommandation 90

Il est recommandé que, dans le cadre de la révision générale des lois régissant les gouvernements locaux, tous les articles soient revus afin d'en clarifier le sens et assurer qu'ils demeurent pertinents dans le contexte actuel de la gouvernance locale.

Agencement de la loi

Les nombreuses modifications apportées à la *Loi sur les municipalités* au fil du temps l'ont rendue lourde et complexe. L'élaboration d'un nouveau cadre législatif offrirait l'occasion de ré-agencer la loi, notamment d'y instaurer un nouveau système de titres et de numérotation.

Regroupement des lois pertinentes

Comme il est indiqué au chapitre 11, nous recommandons une consolidation importante des lois relatives à l'organisation, au fonctionnement et au financement des gouvernements locaux. Nous recommandons plus particulièrement de regrouper les dispositions législatives touchant les gouvernements locaux sous deux grandes lois provinciales : l'une relative à l'organisation et à l'administration des gouvernements locaux et l'autre traitant des questions budgétaires et financières (recommandations 78 et 79). Ainsi la législation serait plus accessible et mieux intégrée. Il serait alors plus facile de répertorier les lois et règlements affectant les municipalités et de se tenir informé des changements qui y sont périodiquement apportés.

À présent, plusieurs articles affectant les gouvernements locaux appartiennent à des lois différentes. Ainsi, la *Loi sur l'urbanisme* renvoie à la *Loi sur les municipalités* en ce qui concerne le processus d'adoption des arrêtés municipaux. Pourtant, cette dernière contient

peu ou pas de dispositions concernant les plans municipaux ou les questions de zonage.

En plus de favoriser une meilleure intégration des décisions au sein du gouvernement provincial, la consolidation de ces deux lois importantes faciliterait les rapports entre les deux ordres de gouvernement. Notons aussi que la planification stratégique régionale préconisée dans ce rapport pourra difficilement se réaliser sans une intégration des lois en question.

Règlement de différentes questions d'ordre juridique et technique

De nombreuses activités et décisions des gouvernements locaux ont des implications juridiques, ou sont régies par statuts et règlements. Ceci exige une certaine connaissance juridique de la part des municipalités de même que l'établissement de procédures judiciaires assez précises. C'est le cas, par exemple, en ce qui touche l'imposition d'amendes pour différentes infractions à l'échelle locale, ou encore l'application des dispositions relatives aux conflits d'intérêts. La loi devrait être révisée dans le but de simplifier les procédures et les termes juridiques, en plus de préciser davantage ce qui est exigé en vertu des statuts et règlements.

Réglementations provinciales redondantes

En vertu de la présente *Loi sur les municipalités* et autres lois touchant les gouvernements locaux, plusieurs règlements municipaux doivent être révisés et approuvés par la province avant qu'ils aient force de loi. C'est le cas, par exemple, des arrêtés portant sur l'occupation et l'entretien des édifices. La loi précise que lorsqu'un ... *conseil adopte un arrêté relatif aux normes d'entretien et d'occupation des bâtiments et locaux, toute disposition de l'arrêté qui est en conflit avec un article du code approuvé par le lieutenant-gouverneur en conseil en vertu de l'alinéa 93a ou qui ne figure pas dans le code n'a pas d'effet sans approbation du Ministre.* Cela signifie que le ministère des Gouvernements locaux doit scruter l'arrêté pour s'assurer qu'il est conforme aux dispositions de la loi. Dans le cas d'arrêtés concernant les lieux dangereux ou inesthétiques, la province peut même aller jusqu'à retirer l'autorité exercée par le conseil municipal. Ce pouvoir de révision et d'approbation par la province des arrêtés municipaux ne sert pas très bien la gouvernance locale. Il va même à l'encontre de l'objectif visant la création de gouvernements locaux plus autonomes, responsables et autosuffisants. Toute révision législative devrait assurer que l'autorité provinciale d'approbation et de révocation des arrêtés municipaux ne soit maintenue que là où c'est clairement nécessaire.

Recommandation 91

Il est recommandé d'étudier l'autorité d'approbation et de révocation des arrêtés municipaux par le gouvernement provincial et de maintenir une telle autorité seulement lorsque cela est jugé nécessaire.

Ce sont autant de sujets qui devraient être abordés dans le cadre d'une révision complète des lois régissant les municipalités. Il ne s'agit toutefois pas là d'une liste exhaustive. Les recommandations figurant au chapitre 12, touchant les questions relatives à la transparence et à l'imputabilité, devront également être prises en considération dans la révision du cadre juridique puisqu'elles ont des implications légales importantes.

Les questions évoquées ci-dessus justifient une révision complète du cadre législatif. L'adoption des amendements suggérés améliorerait grandement les lois régissant les gouvernements locaux. La loi étant plus claire, adaptée et conforme aux concepts juridiques les plus récents, les responsables des gouvernements locaux pourraient mieux s'acquitter de leurs tâches. Le grand public y trouverait aussi son compte puisqu'il serait en meilleure position de comprendre le cadre juridique à l'intérieur duquel opèrent les gouvernements locaux.

13.2 Modifications législatives et réglementaires résultant de la restructuration proposée

La mise en œuvre des recommandations figurant dans ce rapport nécessitera un certain nombre de modifications importantes à un grand nombre de lois et de règlements touchant directement les gouvernements locaux en plus d'amendements corrélatifs à plusieurs lois. Nous résumons ci-dessous les principaux changements qui seront nécessaires à la mise en œuvre des recommandations de ce rapport.

Modifications relatives à la structure des gouvernements locaux

Les chapitres 6 et 7 concernent plus particulièrement les changements relatifs à la structure des gouvernements locaux au Nouveau-Brunswick. Des modifications importantes seront nécessaires à leur mise en œuvre. Elles impliquent plusieurs dispositions des lois et

règlements actuels en matière d'organisation des gouvernements locaux.

- Établissement de municipalités nouvelles et restructuration de municipalités existantes - Les lois et règlements actuels exigent que toute restructuration (création, fusion, annexion) ou dissolution d'un gouvernement local reçoive l'assentiment des autorités locales ou de la population concernée. Le gouvernement provincial devra se donner les pouvoirs nécessaires afin de procéder aux changements proposés sans égard à ces exigences.
- Législation et règlements concernant les DSL et les communautés rurales - Comme ces formes de gouvernements locaux n'existeront plus, les dispositions les concernant devront être abrogées. Des dispositions permettant la reconstitution en nouvelles entités municipales devront être adoptées.
- Dispositions provisoires (législatives et réglementaires) relatives à certaines questions spécifiques - Ces questions touchent notamment : le déclenchement d'élections générales ou complémentaires pour élire les membres des conseils des nouvelles municipalités et des municipalités restructurées, les plans d'aménagement du territoire actuellement en vigueur et autres arrêtés ou règlements municipaux, l'établissement des services dans les municipalités et les districts de services régionaux, les contrats de travail et les régimes de retraite municipaux, les différents accords contractuels, le service et la consolidation de la dette.
- Réglementations définissant les frontières de chaque municipalité nouvelle ou restructurée - Nous conseillons avoir recours, dans la mesure du possible, à une illustration cartographique des frontières plutôt qu'aux descriptions légales traditionnelles. Les technologies modernes de cartographie peuvent simplifier de manière significative l'identification des frontières des entités municipales et des districts de services régionaux.
- Lois ou chartes spéciales - Comme certaines municipalités actuelles ont été créées par une loi spéciale ou une charte, des dispositions particulières devront être prises pour résoudre tout conflit éventuel entre les modifications proposées et les dispositions de ces lois.

Modifications relatives à la création de districts de services régionaux

Le chapitre 8 concerne plus particulièrement la création de districts de services régionaux (DSR) qui vise à faciliter la prestation ou la coordination des services à l'échelle régionale. La création de douze districts de ce type couvrant l'ensemble de la province nécessitera diverses modifications législatives et réglementaires.

- Structures et frontières des DSR – Des dispositions législatives devront être adoptées afin d'autoriser la création des DSR et d'en établir les frontières. Ces dispositions devront aussi traiter de diverses autres questions telles : la composition du conseil d'administration, les pouvoirs qui lui sont confiés, les règles entourant la prise de décision par le conseil et plus spécialement le système de votation au sein du conseil.
- Liens entre DSR et municipalités - La législation devra plus spécialement préciser que les DSR, même s'ils sont chargés de la prestation ou de l'organisation des services à l'échelle régionale, servent les municipalités participantes et agissent en leur nom. Ce point est important pour établir la responsabilité qui incombera aux conseils d'administration des DSR par rapport aux municipalités participantes.
- Partage obligatoire de services – La législation devra préciser les services qui seront d'abord désignés comme « supra-municipaux » et dont les DSR auront la charge (planification, développement économique, gestion des déchets solides, services de police et gestion des mesures d'urgence). Elle devra aussi préciser quelles seront les obligations financières des municipalités participantes à l'égard de la structure et des services régionaux.
- Rapport entre ministre des gouvernements locaux et DSR – Certaines lois (*Loi sur l'urbanisme*, *Loi sur l'assainissement de l'environnement*, *Loi sur les municipalités*, *Loi sur la police*, *Loi sur les mesures d'urgence*) devront être amendées pour définir les rapports entre les DSR et le ministre des Gouvernements locaux ainsi que le rôle joué par les DSR en rapport à ces mêmes lois.
- Dispositions provisoires et transitoires – Ces dispositions touchent principalement la ré-affectation du personnel des municipalités et des organisations régionales actuelles à vocation spéciale aux DSR, ainsi que les transferts budgétaires correspondants.
- Obligation de faire rapport – La législation devra préciser quelles sont les obligations des DSR de faire rapport en vertu de certaines lois existantes dont la *Loi sur les municipalités* et la *Loi sur le contrôle des municipalités*.

Modifications relatives à la planification régionale et locale

En plus de la prestation ou de l'organisation de services, l'une des principales tâches des DSR consistera en l'élaboration de plans

stratégiques régionaux. Avant que l'élaboration de ces plans puisse être complétée, plusieurs modifications législatives ou réglementaires seront nécessaires.

- Liens entre les niveaux de planification – La législation devra établir une hiérarchie de planification faisant état de la relation entre les procédures de planification provinciale, régionale et locale. Elle devra aussi prévoir l'élaboration obligatoire de politiques cadres provinciales de planification dans divers secteurs.
- Contenu du plan stratégique régional – Les dispositions actuelles de la *Loi sur l'urbanisme* prévoyant l'établissement d'un « plan régional » devront être amendées pour inclure le concept d'un plan stratégique régional et en préciser le contenu.
- Procédure d'approbation – La loi devra prévoir la procédure par laquelle le plan stratégique régional sera entériné par les municipalités membres du DSR.

Modifications relatives au régime fiscal

Le chapitre 10 examine le régime fiscal actuel relatif aux gouvernements locaux et propose une série de mesures visant à assurer plus d'autonomie financière aux collectivités locales tout en les rendant plus autosuffisantes à long terme. À elles seules, ces mesures exigeront de nombreux amendements à diverses lois régissant le financement des municipalités et les arrangements fiscaux entre ces dernières et la province. Il pourrait, toutefois, s'agir là que d'une partie des amendements qui seront nécessaires relativement à la fiscalité des municipalités. En effet, d'autres changements pourraient s'avérer nécessaires suite aux décisions qui découleront du **Document de travail sur le régime fiscal du Nouveau-Brunswick** (2008) qui est actuellement à l'étude par un Comité spécial de l'Assemblée législative.

Parmi les modifications législatives à caractère fiscal ou financier liées plus particulièrement aux recommandations contenues dans ce rapport, notons les suivantes :

- l'abrogation des dispositions de la *Loi sur l'aide aux municipalités* touchant les subventions aux municipalités, communautés rurales et DSL;
- l'ajout de nouvelles dispositions à la *Loi sur l'aide aux municipalités* qui refléteront les conditions des paiements de péréquation aux municipalités proposées en fonction de la population et du groupe auquel elles appartiennent;
- les modifications à la *Loi sur l'impôt foncier* pour permettre le transfert de l'espace fiscal aux municipalités;
- les modifications à la *Loi sur l'impôt foncier* pour changer les taux d'imposition appliqués à différents types de biens;
- l'ajout, sous la *Loi sur les municipalités*, de dispositions habilitant les municipalités à déterminer les taux d'imposition locaux pour chaque classe d'impôt foncier;
- les modifications à la *Loi sur les emprunts de capitaux par les municipalités* et les modifications correspondantes à la *Loi sur la Corporation de financement des municipalités du Nouveau-Brunswick* pour permettre aux DSR d'emprunter, de même que pour annuler les dispositions autorisant les entités spécialisées, comme les commissions régionales de gestion des déchets, à emprunter;
- les modifications à la *Loi sur les municipalités* concernant les services partagés, y compris les mécanismes de partage des coûts, et la distribution des recettes fiscales entre les municipalités appartenant à un même DSR.

En résumé

Un remaniement important du cadre législatif régissant les gouvernements locaux au Nouveau-Brunswick est nécessaire. Toutefois, dans ce domaine, comme dans beaucoup d'autres aspects de la gouvernance locale, un excellent travail a déjà été effectué et des propositions concrètes ont été formulées dans le passé. De plus, d'autres provinces peuvent servir de modèles quant à l'approche à suivre. Il est donc inutile de « réinventer la roue ». Il suffit de s'inspirer des travaux précédents effectués dans cette province en cette matière et des modèles existant dans d'autres provinces pour doter le Nouveau-Brunswick d'un cadre de gouvernance locale moderne et adapté à la situation d'ici.

Compte tenu de l'ampleur des changements à apporter, il sera sans doute préférable de procéder aux modifications législatives par étape, en accordant d'abord la priorité à celles qui permettront l'établissement de nouvelles structures municipales et régionales et d'un nouveau régime fiscal. Lorsque ces dispositions auront été adoptées, un travail de consolidation et de modernisation de la législation relative à la gouvernance locale pourra alors être entrepris afin d'inscrire ces nouvelles dispositions dans un cadre juridique conçu pour permettre et encourager la mise en place de gouvernements locaux plus autonomes et autosuffisants.

Partie IV

Voie du renouvellement

Aperçu

Chapitre 14
Conclusions et considérations relatives à la mise en œuvre

14.1 Gestion du processus de changement 194
Comité directeur interministériel 194
Cadre législatif 195
Mise en œuvre du modèle fiscal révisé 195
Confirmation des entités et frontières, et questions connexes . . 195
14.2 Direction et aide provinciales 197
En résumé. 198

Chapitre 14

Conclusions et considérations relatives à la mise en œuvre

Lorsqu'on étudie la gouvernance locale au Nouveau-Brunswick, il est facile de se perdre dans les chiffres. Le présent rapport, toutefois, ne porte pas principalement sur les chiffres (dépenses, coûts ou revenus), mais sur une vision d'avenir pour la gouvernance locale. Il préconise un système de gouvernance locale qui soit plus imputable, qui tient mieux compte des conditions socio-démographiques et économiques actuelles aussi bien que des tendances prévues. Il propose un système qui confère une autonomie accrue aux collectivités locales et régionales et qui permet une meilleure intégration géographique et inter-sectorielle. Bref un système qui peut concurrencer avec les meilleurs au pays grâce à son efficacité. Nos conclusions ne portent pas sur une composante particulière de la gouvernance locale (programme, municipalité, communauté rurale, district de services locaux ou agence spécialisée de services), mais plutôt sur l'ensemble des éléments du régime et sur la façon dont ils sont inter-reliés.

Les recommandations contenues dans ce rapport doivent être vues, non pas en fonction des données et conditions du passé, mais plutôt à la lumière des possibilités qui se dessinent pour l'avenir. Au moment où la mondialisation fait de la planète un village, tous les aspects de nos collectivités locales se transforment, à l'exception de la façon dont elles sont gouvernées. L'existence de gouvernements municipaux dans de multiples collectivités locales ne signifie pas pour autant qu'ils ont la capacité d'agir et de déterminer le cours des évènements à l'intérieur de leurs propres frontières. Les gouvernements locaux, tout comme ceux des provinces et des États-nations, ont de moins en moins d'emprise sur les enjeux qui les concernent. Ils sont de plus en plus dépendants de ce qui se déroule à l'extérieur de leurs propres frontières. C'est pourquoi le système de gouvernance locale de l'avenir au Nouveau-Brunswick doit être structuré de façon différente. Les actions et les décisions des gouvernements locaux doivent s'inscrire de plus en plus dans une perspective régionale. Elles doivent être le fruit de compromis et de collaboration entre entités administratives d'une même région.

Il sera impossible de mener à bien une véritable réforme de la gouvernance locale si chaque joueur, résidant ou entité administrative,

n'est intéressé que par la façon dont il peut tirer immédiatement profit des changements proposés. Ce n'est qu'en adoptant une vision plus large et à long terme que la situation de chacun pourra s'améliorer. Les propos que nous avons entendus et les points de vue qui nous ont été présentés nous indiquent que la population souhaite des changements profonds à tous les niveaux de gouvernement, local ou municipal inclus. Les particuliers sont frustrés tant par le fardeau fiscal toujours croissant que par la fragmentation des services et des décisions à l'échelle locale. Ils sont attachés à leur collectivité locale, mais en même temps, ils veulent des services modernes et efficaces à un prix abordable. Cela ne peut être accompli dans les conditions actuelles. Le Nouveau-Brunswick compte tout simplement trop d'entités administratives locales (gouvernements municipaux ou agences de services). Ces entités sont mal adaptées aux conditions d'aujourd'hui. Elles sont en bonne partie désuètes. Il est possible de réaliser d'importants gains d'efficience et d'améliorer la capacité décisionnelle à l'échelle locale si nous choisissons de moderniser ces structures. La consolidation des administrations locales et le partage des services et des coûts constituent des éléments essentiels à l'obtention d'une meilleure efficience et de services de plus haute qualité à prix abordables.

Réformer la gouvernance locale n'est pas chose facile, même quand les conditions sont favorables. Il s'agit d'une entreprise complexe et exigeante. Cela est d'autant plus vrai au Nouveau-Brunswick compte tenu de notre culture, de notre histoire et de notre situation économique et socio-démographique. Nombre d'études et de rapports antérieurs sur la gouvernance locale sont restés lettre morte malgré la qualité de leurs travaux. Il est toujours plus difficile de changer que de maintenir le *statu quo*. Cependant, compte tenu des défis économiques qu'il doit relever, le Nouveau-Brunswick ne peut se permettre de ne rien faire. Le prix à payer serait trop important.

Nous savons que la consolidation des entités administratives et le partage systématique des services ne se feront pas sans heurt et sans difficulté. Il est impossible de procéder à une réorganisation en profondeur des gouvernements locaux sans qu'il n'y ait d'effets sur les particuliers et les entités administratives locales. Voilà pourquoi le gouvernement provincial et les administrations locales doivent travailler ensemble pour trouver des façons de faire pencher la balance en faveur du changement. Il faut cesser de s'interroger à savoir qui prendra l'initiative (la province ou les collectivités locales) et enclencher un processus d'actions conjointes.

La province, se fondant sur le présent rapport, a ce qu'il faut pour orienter et faciliter les réformes. Les dirigeants locaux, pour leur part, joueront un rôle clé dans la mise en œuvre des nouvelles structures proposées, tant à l'échelle locale que régionale. Ce programme de réformes exigera que le gouvernement provincial prépare la voie en prenant un engagement ferme et soutenu envers les orientations proposées. La province devra aussi faciliter le changement en s'assurant que les agences et ministères provinciaux saisissent bien l'importance que leurs actions et programmes peuvent avoir dans les collectivités locales. Le ministère des Gouvernements locaux ne peut, à lui seul, mettre en œuvre ce programme de réformes. Ce dernier demande des efforts coordonnés et concertés de la part de nombreux organismes.

14.1 Gestion du processus de changement

Les recommandations de changements contenues dans le présent rapport sont exhaustives et d'une vaste portée. Elles sont aussi interdépendantes, c'est-à-dire qu'elles forment un ensemble intégré. Elles ne peuvent être mise en œuvre à la pièce. Par ailleurs, elles sont aussi complexes et nécessiteront d'importantes ressources. Elles ne peuvent donc être toutes mises en application en même temps. Leur mise en œuvre doit être soigneusement planifiée.

Comité directeur interministériel

Certains changements que nous proposons au sein même de l'appareil du gouvernement provincial (au chapitre 11 du rapport) sont susceptibles de faciliter la mise en œuvre de nos recommandations à l'échelle locale. Il faudrait donc leur accorder priorité. Nous pensons particulièrement aux recommandations concernant la consolidation des fonctions et des responsabilités propres à la gouvernance locale au sein du gouvernement provincial. Suivant la réception du présent rapport, le gouvernement provincial devrait instituer un comité interministériel formé de sous-ministres et présidé par le sous-ministre du ministère des Gouvernements locaux. Ce comité dirigerait et superviserait le processus de réforme de la gouvernance locale dans son ensemble, en commençant par les changements à apporter au sein de l'appareil du gouvernement provincial. Il s'occuperait aussi de coordonner les modifications législatives nécessaires.

Recommandation 92

Il est recommandé que, suivant la réception du présent rapport, le gouvernement provincial institue un comité directeur interministériel formé de sous-ministres, et présidé par le sous-

ministre du ministère des Gouvernements locaux, dont le mandat serait de superviser la mise en œuvre des décisions prises par le gouvernement relativement aux recommandations du rapport.

Cadre législatif

Comme l'indique le chapitre 13 du rapport, bon nombre de changements proposés nécessiteront que des modifications soient apportées aux lois existantes ou que de nouvelles lois soient adoptées. Les modifications législatives doivent être classées par ordre de priorité étant donné qu'elles ne revêtent pas toutes la même importance. La nouvelle architecture de gouvernance locale proposée repose sur deux piliers : un nombre réduit de gouvernements locaux plus grands et plus viables ainsi que la création de districts de services régionaux à titre de structure commune de partage entre les entités municipales. Ces éléments doivent être solidement ancrés dans les politiques et les lois afin que le reste des changements, y compris le modèle fiscal et le système de taxation proposés, puissent être appliqués de manière ordonnée.

Recommandation 93

Il est recommandé que la priorité soit accordée à l'adoption de lois qui investiront le gouvernement provincial de l'autorité d'établir, au moyen de règlements, les nouvelles municipalités ainsi que les districts de services régionaux que propose le rapport.

Mise en œuvre du modèle fiscal révisé

Le nouveau modèle fiscal proposé (changements à l'impôt foncier et péréquation), décrit au chapitre 10 du présent rapport, est conçu dans l'optique d'une gouvernance locale restructurée. Le modèle sera efficace et engendrera les avantages prévus uniquement s'il est appliqué à un nombre réduit d'entités municipales plus grandes et à un cadre de partage des services. Nous mettons en garde les autorités concernées contre toute tentative d'application de notre proposition à la structure périmée actuelle de gouvernance locale. À titre d'exemple, le transfert d'espace fiscal à la plupart des gouvernements locaux actuels ne les rendrait pas beaucoup plus autonomes et viables au plan financier. Plus encore, cela créerait des disparités accrues entre eux et exigerait probablement des subventions inconditionnelles plus importantes.

Nous conseillons donc que les recommandations touchant le financement des gouvernements locaux soient mises en œuvre seulement après que les nouvelles municipalités et les districts de services régionaux auront été créés. Quelques-unes des recommandations portant sur le financement devront être mises en œuvre sur plusieurs années. Certains mécanismes de transition devront être prévus.

Recommandation 94

Il est recommandé que le transfert financier actuel de la province aux municipalités et aux districts de services locaux se poursuive jusqu'au moment où les nouvelles municipalités et les nouveaux districts de services régionaux que propose le rapport soient établis et fonctionnels.

Confirmation des entités et frontières, et questions connexes

Au chapitre 7, nous avons défini les facteurs qui ont été pris en compte dans le processus de délimitation des frontières des 53 entités municipales nouvelles ou restructurées qui sont proposées. Le chapitre 8 explique le choix des frontières des 12 districts de services régionaux (DSR) proposés. Nous sommes convaincus que les deux ensembles de frontières proposés cadrent bien avec les réalités socio-démographiques et économiques actuelles du Nouveau-Brunswick. Ces frontières reposent en grande partie sur des critères objectifs et mesurables. Toutefois, la délimitation des frontières des administrations locales n'est jamais chose facile. Il ne s'agit pas d'une science exacte. C'est pourquoi nous proposons que la loi établissant les 53 municipalités proposées prévoie un mécanisme qui permettrait aux collectivités locales et aux particuliers de se faire entendre sur la question de la délimitation finale des frontières. Nous conseillons plus particulièrement, que, dans le cadre de la mise en œuvre, des comités provisoires soient créés pour les 53 entités municipales. Ces comités provisoires seraient formés de représentants des municipalités existantes et des districts de services locaux (DSL) composant les municipalités proposées. Les organismes gouvernementaux provinciaux appropriés fourniraient à ces comités provisoires les avis et le soutien technique nécessaire.

Dans certains cas, des consultations avec les comités provisoires adjacents pourraient être nécessaires puisque toute modification aux frontières d'une municipalité aurait nécessairement des effets sur celles des municipalités avoisinantes. Il devra toutefois être clairement établi que les consultations ne portent pas sur le nombre de municipalités proposées ni sur leurs responsabilités, mais uniquement sur les possibles ajustements de leurs frontières. La procédure prévoirait

que les comités provisoires fassent connaître leurs conclusions à une commission des affaires municipales (voir la recommandation 88 du chapitre 12 sur la création de cet organisme), laquelle rendrait une décision finale.

Ces mêmes comités provisoires pourraient également, au besoin, contribuer à résoudre plusieurs autres questions liées aux changements proposés et qui relèvent des municipalités elles-mêmes. Ces questions sont définies au chapitre 7 du présent rapport. Elles comprennent la taille du conseil municipal, le nom à donner à la nouvelle municipalité, l'élaboration et l'adoption d'une carte électorale pour la municipalité, l'adoption de noms à donner aux divers quartiers de manière à bien refléter le caractère des collectivités qui la composent.

Ce dernier point est particulièrement pertinent puisque le nouveau cadre de gouvernance locale proposé doit assurer la préservation des identités locales. Lors des dernières restructurations municipales au Nouveau-Brunswick, les noms des collectivités faisant l'objet d'annexion ou d'amalgamation ont tout simplement été éliminés. Cela n'est pas nécessaire. Nous suggérons plutôt que des mesures concrètes soient prises pour préserver l'identité des collectivités touchées. Les quartiers à l'intérieur de la municipalité pourraient, là où c'est possible, prendre le nom des collectivités locales. Les panneaux de signalisation à l'intérieur des municipalités pourraient aussi refléter la présence des collectivités locales, que celles-ci aient ou non été constituées en municipalités auparavant. À cet égard, le Nouveau-Brunswick pourrait s'inspirer de la Nouvelle-Écosse où des mesures ont été prises en ce sens au moment de la création des municipalités régionales d'Halifax et du Cap Breton. De grandes municipalités du Québec et de l'Ontario ont adopté avec succès des initiatives similaires. La préservation de l'identité de la collectivité ne requiert pas nécessairement la présence d'un conseil municipal correspondant. Ici, au Nouveau-Brunswick, des douzaines de collectivités locales ont conservé leur nom et leur identité au sein de districts de services locaux depuis maintenant plus de 40 ans, et ce, sans conseil municipal. Nous ne voyons pas pourquoi la pratique ne pourrait être étendue à d'autres collectivités à l'avenir.

Recommandation 95

Il est recommandé que, dans le processus de transition vers un nouveau système de gouvernance locale, un comité provisoire soit créé pour les 53 municipalités, que chaque comité provisoire soit formé de représentants des municipalités et des districts de services locaux formant la municipalité proposée et que chaque comité provisoire soit responsable de finaliser l'établissement des frontières pour sa municipalité.

Un ensemble similaire, mais distinct, de comités provisoires devrait également être créé pour chaque district de services régionaux (DSR) proposé. Ces comités constitueraient les conseils de transition des districts de services régionaux. Ces comités seraient composés d'un nombre égal de représentants de chaque municipalité (nouvellement créée ou reconfigurée) participant au district de services régionaux. Ces comités verraient aux ajustements à apporter aux frontières des districts de services régionaux, s'il y a lieu. Leur mandat porterait cependant plutôt sur les questions liées à l'organisation des DSR, soit l'embauche d'un directeur général (DG), la composition et les règles de fonctionnement du conseil d'administration, la création des comités permanents du conseil, l'adoption d'un système de votation qui reflète le poids relatif des municipalités participantes, et l'établissement du processus permettant la prestation de certains services à l'échelle régionale. Les comités provisoires des districts de services régionaux seraient dissous et remplacés par un conseil de direction permanent une fois que les 53 municipalités proposées seraient en place et opérationnelles. Les organismes gouvernementaux provinciaux appropriés fourniraient à ces comités régionaux provisoires les avis et le soutien technique nécessaire.

Recommandation 96

Il est recommandé que des comités provisoires soient établis pour les 12 districts de services régionaux, que ces comités provisoires soient composés d'un nombre égal de représentants de chaque municipalité participant au district de services régionaux. Il est aussi recommandé que ces comités constituent les conseils de transition des districts de services régionaux jusqu'à ce que les municipalités proposées soient en place et opérationnelles.

Dans le secteur public, les changements structuraux et de gestion, même quand ils sont de portée limitée, se heurtent à de nombreuses contraintes. Cela a amplement été démontré au cours des dernières années lors de l'établissement des communautés rurales. L'institution de cette nouvelle forme de gouvernement local a exigé beaucoup de ressources humaines et de temps. Des changements de l'ordre de ceux préconisés dans ce rapport doivent non seulement être soigneusement planifiés et gérés, mais également disposer de ressources adéquates. La capacité de mener à bien de tels changements dépend en grande partie de la disponibilité de ressources financières, humaines et

techniques. C'est pourquoi nous exhortons le gouvernement provincial à porter une attention particulière à cet aspect du processus de mise en œuvre. En plus de veiller à ce que le ministère des Gouvernements locaux dispose des ressources (humaines et financières) nécessaires pour faciliter et réaliser les changements requis, il faudra prévoir un financement ciblé pluriannuel pour l'établissement des nouveaux districts de services régionaux. Il s'agit là d'investissements rentables et qui s'avéreront payant à plus long terme.

Des changements organisationnels de l'ampleur de ceux proposés dans ce rapport auront immanquablement une incidence sur de nombreux employés des gouvernements locaux dans l'ensemble de la province. Ces changements influeront sur la situation d'emploi de nombreux employés, ceux-là même qui seront essentiels au succès des réformes proposées. Les conditions d'emploi, la sécurité et les plans de carrière de nombreux employés seront touchés. L'inévitable période d'incertitude qui accompagnera ces changements pourrait inciter certains employés actuels des gouvernements locaux à chercher un emploi ailleurs. Ce risque est d'autant plus important que le Canada fera face à une pénurie considérable d'effectifs au cours des prochaines années. À ce moment-là, d'autres provinces pourraient chercher à recruter au Nouveau-Brunswick des travailleurs déjà bien formés et expérimentés. Cela dit, cette rareté des ressources humaines fera probablement en sorte que très peu, sinon aucun, des employés actuels des gouvernements locaux se retrouveront sans emploi s'ils souhaitent poursuivre leur carrière dans ce secteur. Des mesures spéciales devront être prises afin de permettre la gestion des enjeux en question. Même si les obligations contractuelles et juridiques devront être respectées, une certaine souplesse sera nécessaire afin de permettre le redéploiement nécessaire des effectifs.

Recommandation 97

Il est recommandé que le gouvernement provincial veille à ce que le ministère des Gouvernements locaux dispose des ressources (financières, humaines et techniques) nécessaires pour faciliter et mener à bien les changements recommandés dans le présent rapport. En outre, il est recommandé qu'un financement ciblé pluriannuel soit fourni pour faciliter l'établissement des districts de services régionaux proposés.

14.2 Direction et aide provinciales

L'évolution de la gouvernance locale au Nouveau-Brunswick nous enseigne certaines leçons en matière de réforme municipale. Premièrement, les institutions de gouvernance locale ont tendance à accuser un certain retard par rapport aux réalités socio-démographiques et économiques. De manière générale, elles se conforment aux changements plutôt que d'en être les agents. En deuxième lieu, des changements significatifs sont rarement effectués sur une base volontaire, et, lorsqu'ils le sont, ils s'opèrent lentement et pas toujours là où ils sont le plus nécessaires. Ils obéissent souvent à des impératifs à court terme. En troisième lieu, les changements ont tendance à répondre à des problèmes ponctuels, ce qui est loin de favoriser les réformes en profondeur comme l'ont démontré les études antérieures sur la gouvernance locale. En quatrième lieu, comme les années 1960 l'ont illustré, les réformes exhaustives arrivent à l'insistance du gouvernement provincial. Elles s'effectuent rarement à l'initiative des gouvernements locaux eux-mêmes.

Le besoin d'apporter des changements aux gouvernements locaux, aux structures régionales et à la manière de livrer les services municipaux est lié à des forces qui se trouvent, pour la plupart, bien au-delà des frontières de la province, sans parler de celles des collectivités locales. La taille et les modes d'organisation des gouvernements locaux sont influencés par les données démographiques, économiques et technologiques, et de nombreux autres facteurs qui déterminent les besoins de services publics et le coût de ceux-ci. Or, l'efficience et l'efficacité des gouvernements locaux ont une incidence sur le développement économique. Le Nouveau-Brunswick doit se montrer plus concurrentiel au sein d'une économie de plus en plus mondiale. Les coûts et l'efficacité des gouvernements provinciaux et locaux jouent un rôle important à cet égard. Les objectifs d'autosuffisance et de contrôle de la croissance des impôts fonciers ne pourront être atteints sans d'importantes transformations de la gouvernance locale.

Si la présentation du présent rapport met un terme à notre examen de la gouvernance locale, elle ne clôt pas pour autant la question. Nous croyons fermement que la réforme de la gouvernance locale doit demeurer une question d'intérêt primordial pour la province. Conséquemment, la tâche de réformer la gouvernance locale doit être entreprise de manière convaincante. Le gouvernement provincial doit y apporter une direction éclairée et toute l'aide nécessaire. Il a la responsabilité d'établir le cadre général et les principaux paramètres

à l'intérieur desquels les changements doivent s'opérer. On ne peut pas raisonnablement s'attendre à ce que les gouvernements locaux assument le leadership dans ce domaine. Toutefois, ils peuvent et doivent collaborer à effectuer les changements requis, à condition que la province leur fournisse les outils et qu'elle les aide en mettant à leur disposition des ressources adéquates. Cela signifie que la province doit revoir ses propres relations avec les municipalités en plus d'éliminer les obstacles qui entravent la collaboration inter-municipale et régionale. Elle doit, en plus, faciliter et promouvoir les meilleures pratiques de gouvernance locale en vue de maximiser les gains d'efficacité à l'échelle locale.

En résumé

Le Nouveau-Brunswick peut à nouveau devenir un chef de file en matière de gouvernance locale au Canada, comme il l'a été à la suite des réformes des années 1960. Pour y parvenir, la province doit cependant agir de façon audacieuse, comme le fit le gouvernement de Louis J. Robichaud à l'époque. Les changements réalisés à ce moment-là, certains auxquels les collectivités et les chefs des gouvernements locaux s'opposaient fermement, se sont avérés bénéfiques et recueillent maintenant l'appui de la plupart des gens du Nouveau-Brunswick. Nous croyons sincèrement que la majorité des changements systémiques proposés dans le présent rapport, s'ils sont menés à bien, seront appuyés de façon similaire par la majorité de la population. Laissés à la libre volonté de tous et chacun, ces changements, qui sont essentiels à l'avancement du Nouveau-Brunswick, ont peu de chance de se réaliser. L'expérience des 40 dernières années ne laisse aucun doute à cet égard. Les réformes entreprises sur une base volontaire, bien qu'elles donnent lieu à de riches délibérations et produisent des dossiers bien étoffés, ne sont pas très concluantes. De manière générale, elles s'avèrent incapables d'apporter des transformations profondes et durables, précisément le genre de transformations dont le Nouveau-Brunswick a besoin de façon urgente pour améliorer sa position concurrentielle et ses chances d'atteindre l'autosuffisance.

Annexe A
Liste des recommandations (par sujet)

Structure municipale

Recommandation 1

Il est recommandé que des gouvernements municipaux soient constitués sur l'ensemble du territoire du Nouveau-Brunswick et que tous les résidants soient représentés et gouvernés par des conseils municipaux élus, sauf en ce qui touche les Autochtones, lesquels ont une forme de gouvernement local distincte instituée en vertu d'une loi fédérale. (Chapitre 6)

Recommandation 2

Il est recommandé d'établir un seuil de population ou un seuil d'évaluation foncière pour constituer une collectivité en municipalité et de contrôler rigoureusement les exceptions à cette règle. (Chapitre 6)

Recommandation 3

Il est recommandé de dissoudre les districts de services locaux, les communautés rurales, les villages actuels (à l'exception de Campobello) et la plupart des villes et de les reconstituer en entités municipales plus grandes. Il est aussi recommandé de retracer les frontières des huit cités pour inclure certaines parties des territoires non incorporés adjacents. (Chapitre 6)

Recommandation 5

Il est recommandé qu'un processus soit établi pour donner aux collectivités concernées l'occasion de présenter, devant une commission des affaires municipales, leur opinion au sujet des frontières des 53 municipalités proposées. (Chapitre 7)

Recommandation 6

Il est recommandé qu'un comité provisoire soit établi pour chaque entité proposée avec comme mandat : l'étude et la confirmation des frontières de la municipalité, le choix du nom de la municipalité s'il s'agit d'une nouvelle entité, et la détermination de la composition du conseil, y compris sa taille globale et le nombre de conseillers à élire selon un mode de représentation général ou par quartier. Le comité provisoire devrait aussi se charger de déterminer le nombre de quartiers dans la municipalité ainsi que le tracé de leurs frontières. (Chapitre 7)

Recommandation 7

Il est recommandé que les nouveaux conseils municipaux soient composés de conseillers dont certains sont élus par quartier et d'autres sur l'ensemble du territoire de la municipalité, la distribution exacte de ces deux types de conseillers étant initialement déterminée par le comité provisoire. Il est également recommandé, qu'à moins de circonstances atténuantes, la population de chaque quartier ne varie pas de plus de 25 p. 100 par rapport à la moyenne de la population des quartiers au sein d'une même municipalité. (Chapitre 7)

Recommandation 8

Il est recommandé que la responsabilité des routes locales et régionales dans les anciens territoires non incorporés continue de relever du gouvernement provincial jusqu'à ce que les municipalités proposées soient bien établies. De même, il est recommandé que le gouvernement provincial continue à assumer l'entière responsabilité des routes régionales dans les anciens villages jusqu'à ce que les municipalités proposées soient bien établies. (Chapitre 7)

Recommandation 11

Il est recommandé que les dispositions de la présente *Loi sur les langues officielles* et de ses règlements touchant la conduite des affaires municipales s'appliquent aux municipalités proposées dans ce rapport. (Chapitre 7)

Recommandation 12

Il est recommandé que le gouvernement provincial, par l'intermédiaire du ministère des Gouvernements locaux, révise la désignation des municipalités en « cité », « ville » ou « village » et établisse les critères permettant la classification des municipalités proposées dans ce rapport. (Chapitre 7)

Recommandation 59

Il est recommandé que le ministère provincial des Transports continue à assumer l'entière responsabilité pour les routes dans les anciens territoires des districts de services locaux, et qu'une période de

transition appropriée soit établie pour un transfert éventuel de cette responsabilité. (Chapitre 10)

Recommandation 60

Il est recommandé que la question de la responsabilité pour les routes locales dans les anciens territoires des districts de services locaux soit sujette à négociation entre la province et les municipalités concernées. (Chapitre 10)

Recommandation 61

Il est recommandé que, jusqu'à ce qu'une entente soit conclue sur le transfert aux municipalités de la responsabilité pour les routes locales dans les anciens districts de services locaux, la province du Nouveau-Brunswick continue à prélever 44 cents sur les biens résidentiels occupés par le propriétaire situés dans les anciens districts de services locaux afin de compenser partiellement le coût des services d'entretien des routes dans ces territoires. (Chapitre 10)

Recommandation 62

Il est recommandé que, jusqu'à ce qu'une entente soit conclue sur le transfert aux municipalités de la responsabilité pour les routes locales dans les anciens districts de services locaux, le gouvernement provincial applique immédiatement le taux d'imposition de 44 cents à tous les biens situés dans les anciens districts de services locaux et que la province ajuste le taux de 44 cents chaque année jusqu'à couvrir entièrement le coût des services d'entretien des routes dans ces territoires après une période de transition raisonnable. (Chapitre 10)

Recommandation 95

Il est recommandé que, dans le processus de transition vers un nouveau système de gouvernance locale, un comité provisoire soit créé pour les 53 municipalités, que chaque comité provisoire soit formé de représentants des municipalités et des districts de services locaux formant la municipalité proposée et que chaque comité provisoire soit responsable de finaliser l'établissement des frontières pour sa municipalité. (Chapitre 14)

Structure des districts de services régionaux

Recommandation 4

Il est recommandé de créer des districts de services régionaux qui couvriraient toute la province. Ces districts de services régionaux ne devraient exister qu'avec la participation obligatoire des municipalités et non comme structures régionales indépendantes des municipalités. (Chapitre 6)

Recommandation 13

Il est recommandé que douze districts de services régionaux et conseils de direction correspondants soient créés, couvrant tout le territoire du Nouveau-Brunswick. (Chapitre 8)

Recommandation 14

Il est recommandé que les conseils de direction des districts de services régionaux soient composés des maires et d'un ou de plusieurs conseillers municipaux nommés par chaque conseil municipal au sein du district. (Chapitre 8)

Recommandation 15

Il est recommandé qu'un système de « vote pondéré » soit mis au point dans chaque district de services régionaux afin de refléter la population de chaque municipalité participante. (Chapitre 8)

Recommandation 16

Il est recommandé que l'administration, les services et les programmes des districts de services régionaux soient financés principalement par les municipalités participantes et que les conseils de direction des districts de services régionaux ne soient pas autorisés à prélever des impôts. (Chapitre 8)

Recommandation 52

Il est recommandé qu'une formule de partage des coûts des services régionaux soit déterminée par les municipalités participantes dans chaque région. (Chapitre 10)

Recommandation 53

Il est recommandé qu'une formule de rechange de partage des coûts, basée à la fois sur la population et l'évaluation foncière, soit établie pour les districts de services régionaux où une entente sur le partage

des coûts des services entre les municipalités participantes n'est pas possible dans des délais raisonnables. (Chapitre 10)

Recommandation 96

Il est recommandé que des comités provisoires soient établis pour les 12 districts de services régionaux, que ces comités provisoires soient composés d'un nombre égal de représentants de chaque municipalité participant au district de services régionaux. Il est aussi recommandé que ces comités constituent les conseils de transition des districts de services régionaux jusqu'à ce que les municipalités proposées soient en place et opérationnelles. (Chapitre 14)

Services régionaux

Recommandation 17

Il est recommandé que certains services soient déclarés « services supra-municipaux » et soient donc offerts exclusivement à l'échelle régionale. Ces services devront être mandatés par la législation provinciale. Les municipalités participant à un district de services régionaux pourront décider collectivement de déclarer d'autres services comme « supra-municipaux ». (Chapitre 8)

Recommandation 18

Il est recommandé que cinq services soient déclarés « supra-municipaux » et soient fournis par l'intermédiaire des districts de services régionaux. Ces services régionaux sont les suivants : aménagement du territoire, gestion des déchets solides, services de police, mesures d'urgence et développement économique. (Chapitre 8)

Planification et aménagement du territoire

Recommandation 9

Il est recommandé que les districts de services régionaux élaborent un plan de transition afin de déterminer précisément comment les services d'aménagement du territoire seront fournis pendant la période de mise en place des municipalités nouvelles et restructurées. (Chapitre 7)

Recommandation 10

Il est recommandé que chaque entité municipale nouvelle ou restructurée mette en place un comité consultatif d'aménagement. Il est également recommandé de prêter une attention particulière aux rôles respectifs de l'agent d'aménagement (voir chapitre 9), du comité consultatif d'aménagement et du conseil municipal afin de garantir un équilibre adéquat dans le traitement des questions touchant l'aménagement du territoire. (Chapitre 7)

Recommandation 19

Il est recommandé que les commissions actuelles de district d'aménagement soient dissoutes. Il est également recommandé que le personnel de ces commissions soit ré-affecté aux districts de services régionaux correspondants et que les services locaux d'aménagement du territoire soient disponibles par l'intermédiaire de ces organismes régionaux. (Chapitre 8)

Recommandation 20

Il est recommandé que chaque district de services régionaux ait pour mandat, en vertu de la loi, d'élaborer et d'administrer un « plan stratégique régional ». Le plan stratégique régional devra être guidé par les « énoncés de planification » provinciaux couvrant les principaux secteurs d'activités et de développement. (Chapitre 8)

Recommandation 29

Il est recommandé que la construction future et l'emplacement des installations importantes soient priorisés dans le cadre d'un plan stratégique régional pour chaque district de services régionaux. (Chapitre 8)

Recommandation 33

Il est recommandé que, conformément à la *Loi sur l'urbanisme*, des lignes directrices provinciales en matière de planification et d'aménagement du territoire soient établies sous forme d'énoncés de politiques, lesquels seraient intégrés et appliqués dans des plans stratégiques régionaux et des plans locaux. Il est aussi recommandé que le gouvernement provincial établisse un calendrier ferme visant l'adoption de tels énoncés. (Chapitre 9)

Recommandation 34

Il est recommandé qu'un « comité permanent interministériel de sous-ministres sur la planification et l'aménagement du territoire » soit établi afin d'assurer la coordination et l'intégration de l'élaboration et de la mise en œuvre des énoncés de politiques provinciales en matière de planification et d'aménagement du territoire. (Chapitre 9)

Recommandation 35

Il est recommandé que la *Loi sur l'urbanisme* soit modifiée pour définir le « plan stratégique régional » et le reconnaître officiellement comme instrument amélioré de planification et d'aménagement du territoire. (Chapitre 9)

Recommandation 36

Il est recommandé que la *Loi sur l'urbanisme* soit également modifiée pour transférer la responsabilité de la préparation et de l'administration des plans stratégiques régionaux de la province aux districts de services régionaux. (Chapitre 9)

Recommandation 37

Il est recommandé que des dispositions soient prises afin de permettre la participation du public au stade de l'élaboration du plan stratégique régional initial dans chaque région. La participation publique pourra se faire au moyen de comités du conseil du district de services régionaux ou au moyen de réunions ouvertes au public. (Chapitre 9)

Recommandation 38

Il est recommandé que le plan stratégique régional soit formellement révisé tous les cinq ans et qu'un mécanisme permettant la participation du public, par un processus d'audience, soit prévu dans le cas d'une demande de modification du plan au cours de la période de cinq ans. (Chapitre 9)

Recommandation 39

Il est recommandé que la gestion des plans municipaux de planification et d'aménagement du territoire soit simplifiée en autorisant les « agents d'aménagement » à approuver les demandes de dérogations mineures. Il est également recommandé que, dans les cas où une dérogation mineure est rejetée par l'« agent d'aménagement», un appel de la décision puisse être logé auprès du comité consultatif de planification local au cours d'une séance publique, et que la décision du comité soit finale. (Chapitre 9)

Recommandation 40

Il est recommandé qu'une loi provinciale prévoyant la reconnaissance professionnelle et l'accréditation des urbanistes soit envisagée et, qu'à terme, les postes d'urbanistes au sein du gouvernement provincial, des districts de services régionaux et des municipalités soient comblés par des urbanistes professionnels reconnus. (Chapitre 9)

Gestion des déchets solides

Recommandation 21

Il est recommandé que la responsabilité pour le service entier de gestion des déchets solides, incluant la planification, la collecte, le traitement, le recyclage et l'élimination, soit transférée aux districts de services régionaux et que les commissions actuelles de gestion des déchets solides soient dissoutes. Il est aussi recommandé que le personnel des commissions de gestion des déchets solides actuelles soit ré-affecté aux districts de services régionaux. (Chapitre 8)

Recommandation 22

Il est recommandé que le district de services régionaux élabore un plan détaillé de transfert et de mise en œuvre de tous les éléments de la gestion des déchets solides à l'échelle de la région. (Chapitre 8)

Mesures d'urgence

Recommandation 24

Il est recommandé que les districts de services régionaux soient chargés de la planification et de la gestion des mesures d'urgence dans leur territoire respectif et adoptent une approche intégrée regroupant les municipalités et les autres paliers de gouvernement. De plus, il est recommandé que les districts de services régionaux soient chargés d'élaborer et de mettre à jour régulièrement les plans régionaux de mesures d'urgence en collaboration avec l'Organisation des mesures d'urgence et les municipalités membres. (Chapitre 8)

Services de police

Recommandation 23

Il est recommandé de faire des services de police un service régional obligatoire (planifié, organisé et livré à l'échelle régionale) suivant la préparation d'un plan, basé sur les principales recommandations du rapport Grant. De plus, il est recommandé qu'une approche régionale intégrée de services policiers soit mise en œuvre dans les deux années qui suivront la création du district de services régionaux. À ce moment-là, les commissions de police inter-municipales actuelles, là où elles existent, devront être dissoutes. (Chapitre 8)

Recommandation 63

Il est recommandé que le prélèvement provincial de 65 cents dans les anciens districts de services locaux soit réduit de 20 cents et que, dans ces territoires, le coût des services de police soit couvert par les taux d'impôts municipaux établis sur le territoire des anciens districts de services locaux. (Chapitre 10)

Développement économique

Recommandation 25

Il est recommandé que le développement économique des collectivités soit étroitement associé à l'aménagement du territoire et qu'il constitue un élément du plan stratégique régional de chaque district de services régionaux. En outre, il est recommandé de dissoudre les agences actuelles de développement économique communautaire et de réaffecter le personnel aux districts de services régionaux. Les entités de développement économique local et municipal devraient également être dissoutes. (Chapitre 8)

Recommandation 26

Il est recommandé que les coûts des activités et des programmes de développement économique régional soient partagés entre les municipalités, la province et le gouvernement fédéral. Les districts de services régionaux devraient avoir la possibilité de créer des entités spéciales pour mener des activités de développement économique. Toutefois, lorsque de tels organismes sont créés, leur conseil d'administration doit être nommé par celui des districts de services régionaux, à qui il devra aussi rendre compte. Lorsqu'un tel organisme spécial de développement économique est créé, il devient l'employeur du personnel des agences de développement économique communautaire dissoutes. (Chapitre 8)

Partage d'autres services/coûts

Recommandation 27

Il est recommandé que, à la demande d'une ou de plusieurs municipalités, les districts de services régionaux soient autorisés à faciliter le partage des coûts ou la prestation de services pour les municipalités concernées. (Chapitre 8)

Recommandation 28

Il est recommandé que, à la demande d'une ou de plusieurs municipalités, les districts de services régionaux soient chargés de faciliter la conclusion d'ententes de partage des coûts concernant les installations et les infrastructures des municipalités intéressées. (Chapitre 8)

Recommandation 31

Il est recommandé que le gouvernement provincial exige de chaque district de services régionaux d'effectuer, dans les cinq années suivant leur création, un examen complet des services de prévention et de lutte contre les incendies afin d'évaluer : leur viabilité à long terme (financement, personnel, volontaires, remplacement de l'équipement), les possibilités de rationalisation et de réalisation d'économies d'échelle, la coordination des services, la normalisation et la qualité des services ainsi que les possibilités d'intégration des services d'incendie existants. (Chapitre 8)

Recommandation 32

Il est recommandé que le gouvernement provincial et les municipalités élaborent conjointement un plan de transition qui décrit le processus de transfert aux nouveaux districts de services régionaux des réseaux d'aqueducs et d'égouts détenus et exploités par le gouvernement provincial et par de petites commissions, ou abandonnés par l'entrepreneur d'origine. (Chapitre 8)

Régimes de financement et de taxation

Recommandation 41

Il est recommandé d'abolir le système provincial actuel de subvention inconditionnelle aux municipalités. (Chapitre 10)

Recommandation 42

Il est recommandé que le gouvernement provincial libère un espace fiscal pour chaque entité municipale nouvelle ou restructurée égal à la part prélevée sur les biens résidentiels non occupés par le propriétaire (1,50 $) et sur les biens non résidentiels (0,75 $), éliminant ainsi le taux d'impôt foncier provincial sur les biens résidentiels non occupés par le propriétaire et réduisant le taux d'impôt foncier provincial sur les biens non résidentiels de 2,25 $ à 1,50 $. (Chapitre 10)

Recommandation 43

Il est recommandé qu'afin de s'adapter au transfert d'espace fiscal, quatre classes d'impôt foncier municipal soient établies, à savoir : biens résidentiels occupés par le propriétaire, biens résidentiels en location de longue durée, autres biens résidentiels et biens non résidentiels. (Chapitre 10)

Recommandation 44

Il est recommandé que les municipalités soient autorisées à établir les taux d'impôts locaux pour chaque classe de biens fonciers. (Chapitre 10)

Recommandation 45

Il est recommandé que la catégorisation actuelle de biens en classes à l'échelle de la province reste inchangée aux fins de l'impôt foncier. (Chapitre 10)

Recommandation 46

Il est recommandé que, pour répondre aux disparités dans la capacité de générer des revenus entre les 53 municipalités proposées, un mécanisme de péréquation soit mis en place en même temps que le transfert d'espace fiscal. (Chapitre 10)

Recommandation 47

Il est recommandé d'établir trois groupes de municipalités en fonction de la population (moins de 10 000, de 10 001 à 40 000, plus de 40 000) aux fins de la péréquation. (Chapitre 10)

Recommandation 48

Il est recommandé que le financement au titre de la péréquation soit fourni sans condition. (Chapitre 10)

Recommandation 51

Il est recommandé que le montant total disponible à chaque municipalité suite au transfert d'espace fiscal et de la péréquation soit au moins égal au montant de la subvention inconditionnelle accordée à l'ensemble des entités (anciens DSL, municipalités et communautés rurales) formant les municipalités nouvelles ou restructurées. (Chapitre 10)

Recommandation 54

Il est recommandé que le gouvernement provincial accorde un financement pluriannuel de transition à chaque district de services régionaux pour les aider à assumer les coûts initiaux de démarrage et de transition. (Chapitre 10)

Recommandation 55

Il est recommandé que chaque entité municipale nouvelle ou restructurée établisse des taux d'impôt foncier par zone pour chaque classe de biens, ces taux étant proportionnels au type et au niveau des services disponibles dans chaque zone. (Chapitre 10)

Recommandation 56

Il est recommandé que le coût de la prestation des services dans les anciens territoires des districts de services locaux soit entièrement recouvré par une augmentation graduelle, s'échelonnant sur plusieurs années, des taux d'impôt foncier. (Chapitre 10)

Recommandation 57

Il est recommandé que le coût des services locaux fournis par la province dans les anciens territoires des districts de services locaux soit établi et ajusté, au besoin, à l'échelle de chaque municipalité ou région, selon le cas. (Chapitre 10)

Recommandation 58

Il est recommandé d'éliminer la présente exclusion de l'impôt foncier provincial s'appliquant aux biens non résidentiels et aux biens résidentiels non occupés par le propriétaire dans les zones des anciens districts de services locaux. (Chapitre 10)

Mesures spéciales de taxation

Recommandation 64

Il est recommandé que les biens résidentiels non occupés par le propriétaire utilisés à des fins lucratives restent assujettis au prélèvement d'impôt foncier correspondant à la classe des biens résidentiels en location de longue durée. (Chapitre 10)

Recommandation 65

Il est recommandé qu'un allégement partiel de l'impôt foncier soit envisagé pour les biens résidentiels non occupés par le propriétaire

utilisés à des fins non lucratives et que le coût de cet allégement soit absorbé par le gouvernement provincial. (Chapitre 10)

Recommandation 67

Il est recommandé que les municipalités n'aient pas directement accès aux taxes de vente ou aux impôts sur le revenu des particuliers, ou les deux, comme sources permanentes de revenus. (Chapitre 10)

Recommandation 68

Il est recommandé que les municipalités, collectivement, résolvent le problème des propriétaires d'immeuble en copropriété qui ne reçoivent pas le même niveau de services locaux que les habitations unifamiliales, alors que leurs biens sont imposés au même taux. (Chapitre 10)

Recommandation 69

Il est recommandé que, lorsqu'une partie d'une résidence familiale est utilisée comme logement attenant pour un membre de la famille immédiate à des fins non lucratives, cette partie de la résidence soit considérée comme partie intégrante de la résidence principale aux fins d'imposition. (Chapitre 10)

Facture d'impôt foncier

Recommandation 75

Il est recommandé que la facture d'impôt foncier continue à être émise une fois par an, mais que le paiement soit acquitté en deux versements annuels afin de réduire la somme à payer d'un seul coup et ainsi alléger le fardeau financier des contribuables. (Chapitre 10)

Évaluation foncière

Recommandation 49

Il est recommandé de continuer l'utilisation d'une méthode d'évaluation foncière centralisée, uniforme et fondée sur la valeur marchande des propriétés dans toute la province. (Chapitre 10)

Recommandation 50

Il est recommandé que la valeur des propriétés ne soit pas plafonnée ou gelée. (Chapitre 10)

Recommandation 74

Il est recommandé, qu'après consultations avec les municipalités, le gouvernement provincial considère la possibilité que les taxes à payer sur une propriété soient basées sur la moyenne de l'évaluation des trois dernières années plutôt que sur l'évaluation annuelle. (Chapitre 10)

Recommandation 87

Si les recommandations relatives au transfert aux municipalités d'espace de taxation foncière sont acceptées, il est recommandé que le gouvernement provincial examine la possibilité de transférer la responsabilité pour l'évaluation foncière à une organisation à but non lucratif contrôlée par les municipalités. (Chapitre 12)

Financement des infrastructures

Recommandation 66

Il est recommandé qu'une entente séparée, stable et à long terme, sur le renouvellement des infrastructures, soit établie le plus rapidement possible. Cette entente, financée à même la taxe de vente ou les impôts sur le revenu, ou les deux, serait négociée entre le gouvernement provincial et les municipalités. (Chapitre 10)

Partage de revenues

Recommandation 72

Il est recommandé que chaque région élabore un plan de partage des revenus et des investissements pour les nouveaux développements industriels ou commerciaux de façon à éviter le dédoublement des efforts de développement économique. (Chapitre 10)

Terres agricoles

Recommandation 73

Il est recommandé que, à l'exception des modifications corrélatives requises dans le Programme d'identification des terres agricoles suite à la disparition d'un taux d'imposition moyen dans les districts de services locaux, les règles d'impôt foncier actuellement applicables aux forêts et aux terres agricoles restent inchangées. (Chapitre 10)

Imputabilité et transparence

Recommandation 76

Il est recommandé que le « facteur d'ajustement », aussi appelé mécanisme d'imputabilité, proposé dans le **Document de travail sur le régime fiscal du Nouveau-Brunswick** ne soit pas mis en vigueur. (Chapitre 10)

Recommandation 81

Il est recommandé qu'un comité composé de représentants des quatre associations municipales (Association des administrateurs municipaux du Nouveau-Brunswick, Association francophone des municipalités du Nouveau-Brunswick, Association des cités du Nouveau-Brunswick, Union des municipalités du Nouveau-Brunswick) et du ministère des Gouvernements locaux soit mis en place et qu'il ait comme mandat d'élaborer des indicateurs de rendement municipal et des objectifs connexes. Ce comité sera également chargé de recommander un gabarit servant à la présentation annuelle des données de rendement par les municipalités.

Il est de plus recommandé que l'utilisation d'un tel gabarit par les municipalités coïncide avec la mise en œuvre du nouveau modèle de gouvernance locale proposé dans ce rapport. (Chapitre 12)

Recommandation 82

Il est recommandé que le ministère des Gouvernements locaux établisse, en consultation avec les quatre associations municipales, une procédure permettant que les recommandations formulées lors de sessions à huis clos du conseil municipal, ou des comités du conseil, puissent être ratifiées lors d'une séance du conseil municipal ouverte au public. (Chapitre 12)

Recommandation 83

Il est recommandé que des dispositions soient prises dans la loi, ou par règlement, exigeant que les recommandations présentées par le personnel au conseil municipal relativement aux opérations et au fonctionnement de la municipalité soient rendues publiques. (Chapitre 12)

Recommandation 85

Il est recommandé que le gouvernement provincial, par l'intermédiaire d'Élections Nouveau-Brunswick et du ministère des Gouvernements locaux, établisse des directives concernant la divulgation des contributions aux campagnes municipales avant les prochaines élections municipales et élabore un mécanisme correspondant permettant de faire rapport des contributions reçues par les candidats. (Chapitre 12)

Recommandation 86

Il est recommandé que le gouvernement provincial, par l'intermédiaire du ministère des Finances, du ministère des Gouvernements locaux et de Services Nouveau-Brunswick, examine la possibilité de prendre les mesures suivantes :

- séparer « l'avis d'évaluation et d'impôts fonciers » de la facture d'impôt foncier à proprement parler;
- réviser et clarifier la formulation et la présentation de la facture d'impôt foncier afin d'indiquer clairement la part des impôts payée à la province et à la municipalité;
- obliger les municipalités à publier les détails de leur budget (en ligne, dans les journaux ou les deux) en précisant, entre autres, la part du budget allouée aux différents services. Les associations municipales devraient élaborer un format commun de présentation à cette fin. (Chapitre 12)

Législation

Recommandation 78

Il est recommandé que les dispositions de certaines lois relatives à la gouvernance locale soient regroupées dans une nouvelle loi omnibus régissant l'organisation et le fonctionnement des gouvernements locaux. Les lois regroupées seraient les suivantes : *Loi sur les municipalités, Loi sur le contrôle des municipalités, Loi sur l'urbanisme, Loi sur la Commission d'appel en matière d'évaluation et d'urbanisme, Loi sur les zones d'amélioration des affaires, Loi sur les servitudes de passage au profit des municipalités, Loi sur l'aide aux municipalités, Loi sur les débentures émises par les municipalités, Loi sur les emprunts de capitaux par les municipalités et Loi sur la sauvegarde du patrimoine municipal*. De plus, il est recommandé que la nouvelle loi relève de la responsabilité du ministère des Gouvernements locaux. (Chapitre 11)

Recommandation 79

Il est recommandé que les dispositions de certaines lois relatives au financement des gouvernements locaux soient regroupées dans une nouvelle loi omnibus régissant le financement des services locaux. Les lois regroupées seraient les suivantes : *Loi sur l'impôt foncier, Loi de la taxe sur le transfert de biens réels, Loi sur le dégrèvement d'impôt applicable aux résidences et Loi sur la Corporation de financement des municipalités du Nouveau-Brunswick*. De plus, il est recommandé que la nouvelle loi relève de la responsabilité du ministère des Finances. (Chapitre 11)

Recommandation 89

Il est recommandé que, dans le cadre de la révision de la législation sur la gouvernance locale, une approche de « sphères de compétence » soit adoptée pour définir les responsabilités et pouvoirs conférés aux municipalités. (Chapitre 13)

Recommandation 90

Il est recommandé que, dans le cadre de la révision générale des lois régissant les gouvernements locaux, tous les articles soient revus afin d'en clarifier le sens et assurer qu'ils demeurent pertinents dans le contexte actuel de la gouvernance locale. (Chapitre 13)

Recommandation 91

Il est recommandé d'étudier l'autorité d'approbation et de révocation des arrêtés municipaux par le gouvernement provincial et de maintenir une telle autorité seulement lorsque cela est jugé nécessaire. (Chapitre 13)

Autre sujets

Recommandation 30

Il est recommandé que le gouvernement provincial, par l'entremise du ministère des Gouvernements locaux, élabore un manuel détaillé servant à guider les districts de services régionaux dans l'élaboration d'ententes de partage des coûts. (Chapitre 8)

Recommandation 70

Il est recommandé que la Corporation de financement des municipalités du Nouveau-Brunswick effectue un examen pour déterminer les améliorations qui pourraient être apportées afin de mieux répondre aux besoins en immobilisations à long terme du gouvernement provincial et des municipalités. (Chapitre 10)

Recommandation 71

Il est recommandé que le gouvernement du Nouveau-Brunswick consulte les municipalités avant l'introduction de nouveaux programmes ou politiques susceptibles d'avoir une incidence sur le financement ou le fonctionnement des municipalités. (Chapitre 10)

Recommandation 77

Il est recommandé que les accords actuels de financement entre le gouvernement provincial et les municipalités soient prolongés en attendant l'examen des recommandations relatives au financement formulées dans ce rapport. (Chapitre 10)

Recommandation 80

Il est recommandé que les principales fonctions en matière de gouvernance locale, y compris la planification et l'aménagement du territoire, ainsi que le développement et le financement des infrastructures majeures, soient totalement intégrées et relèvent de la responsabilité d'un seul ministère (à savoir le ministère des Gouvernements locaux) au sein de l'organisation du gouvernement provincial. (Chapitre 11)

Recommandation 84

Il est recommandé que le gouvernement provincial, par l'intermédiaire du ministère de l'Approvisionnement et des Services et du ministère des Gouvernements locaux, fournisse aux fonctionnaires municipaux la formation et la documentation nécessaires relativement au traitement des demandes d'information en vertu du nouveau projet de *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*. (Chapitre 12)

Recommandation 88

Il est recommandé que le gouvernement provincial envisage la mise sur pied d'une « commission des affaires municipales » qui aurait comme principales responsabilités la confirmation des frontières des municipalités proposées dans ce rapport, l'examen et l'arbitrage des futures initiatives de restructuration, l'arbitrage des ententes de prestation de services régionaux (au besoin) et de statuer sur les questions de conflits d'intérêts, selon les présentes dispositions de la loi. (Chapitre 12)

Recommandation 92

Il est recommandé que, suivant la réception du présent rapport, le gouvernement provincial institue un comité directeur interministériel formé de sous-ministres, et présidé par le sous-ministre du ministère des Gouvernements locaux, dont le mandat serait de superviser la mise en œuvre des décisions prises par le gouvernement relativement aux recommandations du rapport. (Chapitre 14)

Recommandation 93

Il est recommandé que la priorité soit accordée à l'adoption de lois qui investiront le gouvernement provincial de l'autorité d'établir, au moyen de règlements, les nouvelles municipalités ainsi que les districts de services régionaux que propose le rapport. (Chapitre 14)

Recommandation 94

Il est recommandé que le transfert financier actuel de la province aux municipalités et aux districts de services locaux se poursuive jusqu'au moment où les nouvelles municipalités et les nouveaux districts de services régionaux que propose le rapport soient établis et fonctionnels. (Chapitre 14)

Recommandation 97

Il est recommandé que le gouvernement provincial veille à ce que le ministère des Gouvernements locaux dispose des ressources (financières, humaines et techniques) nécessaires pour faciliter et mener à bien les changements recommandés dans le présent rapport. En outre, il est recommandé qu'un financement ciblé pluriannuel soit fourni pour faciliter l'établissement des districts de services régionaux proposés. (Chapitre 14)

Annexe B
Liste des mémoires

Soumis au commissaire sur l'avenir de la gouvernance locale.

Advisory Council on the Status of Women. «Presentation to the Commissioner on the Future of Local Governance», août 2008.

Association francophone des municipalités du Nouveau-Brunswick. «Gouvernance locale : enjeux et pistes de solution », présentation lors de la première rencontre avec le commissaire à la gouvernance locale au N.-B., Fredericton, New Brunswick., novembre 2007.

Association francophone des municipalités du Nouveau-Brunswick. «Pacte pour le changement dans la gouvernance locale au N.-B.», mémoire au commissaire sur l'avenir de la gouvernance locale au Nouveau- Brunswick, Petit-Rocher, décembre, 2006.

Association francophone des municipalités du Nouveau-Brunswick. «Renforcement de la gouvernance locale et du financement des municipalités», mémoire au commissaire sur l'avenir de la gouvernance locale au Nouveau-Brunswick, Beresford, Nouveau-Brunswick, juin 2008.

Association Museums New Brunswick. «Building a New Foundation for the Museum Community. Comments on the Findings of the Premier's Community Non-Profit Task Force», mémoire au commissaire sur l'avenir de la gouvernance locale au Nouveau-Brunswick, janvier 2008.

Association of Municipal Administrators of New Brunswick. «Presentation to the Commissioner of Local Governance», décembre 2007.

Cities of New Brunswick Association. «Presentation to Commissioner for Local Governance», novembre 2007.

DSL de Saint-Paul. «Réflexions sur la structure de la gouvernance locale : idée de création d'une Municipalité Régionale Rurale», mémoire au commissaire sur l'avenir de la gouvernance locale au Nouveau-Brunswick, mai, 2008.

Dumfries Local Service Advisory Committee. «Presentation to the Commissioner on the Future of Local Governance of New Brunswick», décembre 2007.

Fédération des jeunes francophones du Nouveau-Brunswick. «Jeunesse et gouvernance locale », mémoire au commissaire sur l'avenir de la gouvernance locale au Nouveau-Brunswick, mars 2008.

Greater Geary Association Inc. «Submission of the Greater Geary Association to the Commission on the Future of Local Government», juillet 2008.

New Brunswick Apartment Owners Association. «Property Tax Policy – New Brunswick», mémoire au commissaire sur l'avenir de la gouvernance locale au Nouveau-Brunswick, mai 2008.

New Brunswick Police Association. «Our Province-Our Police», mémoire au commissaire sur l'avenir de la gouvernance locale au Nouveau-Brunswick, avril 2008.

Rothesay. «New Brunswick Municipalities in the 21st Century - A report to the Commissioner on the Future of Local Governance», juin 2008.

The City of Fredericton. «Future of Local Governance», mémoire au commissaire sur l'avenir de la gouvernance locale au Nouveau-Brunswick, mars 2008.

Union of Municipalities of New Brunswick. «Presentation to the Commissioner on the Future of Local Governance in New Brunswick», décembre 2007.

Westmorland County Condominium Corporation. «Submission to the Commissioner on the Future of Local Governance in New Brunswick», avril 2008.

Bibliographie

Publications et rapports avec auteur

Bish, Robert L. **Accommodating Multiple Boundaries for Local Services: British Columbia's Local Governance System**, Communication présentée au colloque Workshop in Political Theory and Policy Analysis, Indiana University, Bloomington, Indiana, octobre 2002.

Bish, Robert L., "Inter-Municipal Cooperation in British Columbia", **The Public Manager**, hiver 2006-07.

Bourgeois, Daniel. "Municipal Reforms in New Brunswick: To Decentralize or Not To Decentralize," in Garcea, Joseph & Lesage Edward C, **Municipal Reform in Canada,** Toronto: Oxford University Press, Canada, 2005.

Byrne, Edward G. **New Brunswick Royal Commission on Finance and Municipal Taxation**, Fredericton: Province du Nouveau-Brunswick, 1963.

Crawford, K.G. **Canadian Municipal Government**, Toronto: Presses de l'Université de Toronto, 1954.

Crowley, Brian Lee. **HRM: Shaping our Government: A talk to Citizens of the Halifax Regional Municipality**, Halifax, Nouvelle-Écosse, avril 2008.

D'Entremont, Harley & Robardet, Patrick. **Report on the Implementation of Local Government in the Non-Incorporated Areas of New Brunswick, and Related Matters,** Moncton: Département de sciences politiques, Université de Moncton, 1976.

Fulcher, Helen. **The Concept of Community of Interest**, A Discussion Paper which explores the concept of Community of Interest as it applies to Local Government Boundaries, South Australia Department of Local Government, 1989.

Gertler, L.O., **Regional Planning and Development**. Communication présentée à Resources for Tomorrow Conference, Montreal, 1961, Cité dans D'Entremont, Harley & Robardet, Patrick. **Report on the Implementation of Local Government in the Non-Incorporated Areas of New Brunswick, and Related Matters,** Moncton: Département de sciences politiques, Université de Moncton, 1976.

Goldenberg, Carl H., **Report of the Royal Commission on the Greater Fredericton Area**, Fredericton: Province du Nouveau-Brunswick, 1971.

Goldenberg, Carl H., **Report of the Royal Commission on the Greater Moncton Area.** Moncton: Province du Nouveau-Brunswick, 1971.

Grant, Alan. **Les services de police au Nouveau-Brunswick : le 21e siècle**, Fredericton: Province du Nouveau-Brunswick, 1992.

Heffner, Richard D. Abridged of Alexis de Tocqueville, **Democracy in America**, New York: The New American Library, 1956.

Honey, Rex. "Conflicting Problems in the Political Organization of Space," **The Annals of Regional Science**, vol. X, no.1, 1976.

Kitchen Harry, **Spend and Tax: improving the efficiency and accountability of taxation in HRM,** Halifax: Atlantic Institute for Market Studies (AIMS), 2008.

Kitchen, Harry & Slack, Enid. **Review of the Unconditional Grant Formula**, Enid Slack Consulting Inc, pour la province du Nouveau-Brunswick, 1996.

Kruger, Ralph R. "The Provincial-Municipal Government Revolution in New Brunswick", **Administration publique du Canada,** vol. XIII, no.1, 1970.

Mintz, John M & Roberts, Tom. **Running on Empty: A Proposal to Improve Cities Finances**, C.D. Howe Institute Commentary, The Urban Papers, 2006.

Paget, Gary & Walisser, Brian. **Fostering the Growth of Regional Partnerships. Regional Districts in British Columbia**, Communication Lewiston Maine, 2007.

Plunkett, Thomas J. "Report of the Royal Commission on Finance and Municipal Taxation in New Brunswick: A Review and Commentary", **Administration publique du Canada,** vol. 8, 1965.

Rowat, Donald C. "Government Revolution in New Brunswick", **The Canadian Municipal System: Essays on the Improvement of Local Government**, Toronto: McClelland and Steward Ltd, 1969.

Tindal, C.R. **Structural Changes in Local Government: Government for Urban Regions**, Monographs on Canadian Urban Government, #2. Toronto: Institut d'administration publique du Canada, 1977.

Tindal, C. Richard, & Tindal, Susan Nobes. **Local Government in Canada**, 6ième éd. Scarborough: Thomson Canada, 2004.

Publications et rapports sans auteur

A Report for Service New Brunswick on the Assessment Function, Toronto: International Property Tax Institute, 2001.

A Review of the Real Property Taxation System in New Brunswick, Fredericton: Province du Nouveau-Brunswick, ministère des Municipalités, Culture et Habitation, 1993.

Bâtir ensemble – C'est la force : Options d'administration locale pour la région du Madawaska, Fredericton: Province du Nouveau-Brunswick, ministère des Municipalités, Culture et Habitation, 1997.

Building Prosperity from the Ground Up: Restoring Municipal Fiscal Balance, Ottawa: Fédération canadienne des municipalités, 2006.

Commission sur l'utilisation des terres et l'environnement rural. Fredericton: Province du Nouveau-Brunswick, ministère de l'Environnement, 1993.

Communautés et Coopération – Options d'administration locale pour la région de Dalhousie, Fredericton: Province du Nouveau-Brunswick, ministère des Municipalités, Culture et Habitation, 1997.

Document de travail sur le régime fiscal du Nouveau-Brunswick, Fredericton: Province du Nouveau-Brunswick, ministère des Finances, 2008.

Étude de la formule de subvention sans condition, Fredericton: Province du Nouveau-Brunswick, ministère des Municipalités, Culture et Habitation, 1996.

La Cité de Miramichi : Notre Avenir – Unité : Source de Force, Fredericton: Province du Nouveau-Brunswick, ministère des Municipalités, Culture et Habitation, 1994.

La communauté urbaine du Grand Moncton – La force de la collaboration, Fredericton: Province du Nouveau-Brunswick, ministère des Municipalités, Culture et Habitation, 1994.

La municipalité régionale de comté. Compétences et responsabilités, Guide explicatif, Québec : Gouvernement du Québec, ministère des Affaires municipales et Régions, 2007. tion, 1994.

La Voie de l'autosuffisance – Un projet de société. Groupe de travail du Nouveau- Brunswick sur l'autosuffisance Fredericton: Province du Nouveau- Brunswick, 2007

Layering of Local Governments and City-County Mergers, A Report to the New York State Commission on Local Government Efficiency and Competitiveness, State of New York, 2008.

Le processus d'appel en matière d'évaluation foncière au Nouveau-Brunswick: niveler les chances, Fredericton: Bureau de l'Ombudsman, 2008

L'organisation municipale du Québec, Québec: Gouvernement du Québec, Ministère des Affaires municipales et Régions, 2006

Municipal Performance Measurement Program, Toronto: Ontario Ministry of Municipal Affairs and Housing, Municipal Services Offices, 2007.

Municipal Report Card for New Brunswick Municipalities, Atlantic Institute for Market Studies (AIMS), 2008.

Portrait de la population canadienne en 2006. Chiffres de population et de logements (Recensement de 2006), Statistique Canada.

Possibilités d'améliorer l'administration locale au Nouveau-Brunswick, Rapport du Groupe d'étude de la *Loi sur les municipalités*, Fredericton: Province du Nouveau-Brunswick, ministère des Municipalités, 1999.

Préparer l'avenir : une communauté d'intérêts – Options d'administration locale pour la région de Campbellton, Fredericton: Province du Nouveau-Brunswick, ministère des Municipalités, Culture et Habitation, 1997.

Propositions pour un code sur les droits à l'information et à la protection des renseignements personnels pour le Nouveau-Brunswick, Fredericton: Bureau de l'Ombudsman, 2007.

Rapport définitif du Comité spécial de la gouvernance locale et de la collaboration régionale, Fredericton: Province du Nouveau-Brunswick, 2003.

Rapport de l'étude portant sur la Commission de la capitale provinciale, Équipe de travail sur la Commission de la capitale provinciale, 2003

Rapport du Comité consultatif de révision de la Loi sur les municipalités, Fredericton, Province du Nouveau-Brunswick, ministère des Municipalités, Culture et Habitation, 1998.

Rapport du Comité d'étude sur les régions du Nouveau-Brunswick non constituées en municipalité, Fredericton: Province du Nouveau-Brunswick, ministère des Affaires municipales, 1976.

Rapport final sur la révision du droit à l'information et de la protection des renseignements personnels, Fredericton: Province du Nouveau-Brunswick, Bureau du Conseil exécutif, septembre 2007.

Renforcement des administrations municipales dans les centres urbains du Nouveau-Brunswick, Fredericton: Province du Nouveau-Brunswick, ministère des Municipalités, Culture et Habitation, 1992.

Report of the Royal Commission on Municipal Government in Newfoundland and Labrador, St. John's: Province de Terre-Neuve et Labrador, 1974.

Report of the Task Force on Municipal Structure and Financing in New Brunswick, Fredericton, Province du Nouveau-Brunswick, ministère des Affaires municipales, 1972

Review of Provincially Provided Local Services in Local Service Districts, Fredericton: Province du Nouveau-Brunswick, Bureau du Contrôleur, 2008.

Review of the Provision of Government Services to Local Services Districts and Property Taxation Levels, Fredericton: Province du Nouveau-Brunswick, Bureau du Contrôleur, 2002.

Taxation Issues in Local Service Districts in New Brunswick, Fredericton: Province du Nouveau-Brunswick, ministère des Municipalités, Culture et Habitation, 1997.

The Future of Provincial/Municipal Relations, A Vision for New Brunswick: A Position Paper, Association des Cités du Nouveau-Brunswick, 2007.

The Model Municipal Charter, Ottawa: Fédération canadienne des municipalités, 2005.

Un ensemble de collectivités pour un avenir plus solide – Option d'administration locale pour la région métropolitaine de Saint John, Fredericton: Province du Nouveau-Brunswick, ministère des Municipalités, Culture et Habitation, 1997.

Une révision du cadre législatif des districts de services locaux, Fredericton: Province du Nouveau-Brunswick, ministère des Municipalités, Culture et Habitation, 1999.

Une vision pour la gouvernance locale au Nouveau-Brunswick, Fredericton: Province du Nouveau- Brunswick, Rapport de la Table ronde de la ministre sur la gouvernance locale, 2001.